

393
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

"LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS A TRAVÉS DE LA IMPLANTACIÓN DEL
SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JESÚS ORTEGA GARIBALDI

ASESOR: LIC. GERARDO LOPEZ CHAVEZ.

MEXICO 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

263096



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

□

*"La Profesionalización De Los
Servidores Públicos A Través De
La Implantación Del Servicio
Civil De Carrera En México"*

DEDICATORIAS:

**A QUIENES HAN SIDO Y SON LA PRINCIPAL
FUERZA QUE ME IMPULSA A SEGUIR ADELANTE
Y QUE CONSTITUYEN MI MAS GRANDE RAZÓN
DE SER :**

JESSICA ANDREA ORTEGA ÁVILA, MI HIJA

Y

GUADALUPE ÁVILA TAPIA, MI ESPOSA

Y

A TODOS LOS MIEMBROS DE MI FAMILIA

A Dios y a mis padres, por haberme dado la vida.

A todos mis familiares, por todo el apoyo brindado siempre.

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme dado
la oportunidad de ser uno de sus universitarios.*

*A todos los profesores que contribuyeron a mi formación como
estudiante y como individuo.*

*Al Lic. Gerardo López Chávez por haber guiado el presente trabajo
con su experiencia y profesionalismo.*

*A todas las personas que en algún momento determinado de mi
carrera me impulsaron a continuar adelante hasta la conclusión de la
misma.*

A todos ustedes.

GRACIAS.

YESÚS ORTEGA GARIBAYO.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL:

A los licenciados Adolfo Desentis Rodríguez, Jesús Bustos Flores, Alfonso Quiróz Acosta, Adelaido Tapia Medina, Alfredo Almaráz Reyes, Eduardo Bagatella, Luis Bernardo Moreno Buzzo, Santiago Peñaloza Pérez, a sus respectivas secretarías y a todas y cada una de las personas que laboran actualmente en la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que de alguna manera contribuyeron para que este trabajo pudiera realizarse, por todo el valioso e inigualable apoyo brindado a su servidor durante la elaboración del mismo; lo anterior como una muestra de un profundo agradecimiento, admiración y respeto.

ÍNDICE

PÁGINAS.

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO PRIMERO.

MARCO CONCEPTUAL.

A.- ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO.	1
Concepto de Estado en General y sus Elementos	1
Elementos que Conforman el Estado Mexicano.	2
La Población	2
El Territorio	4
El Orden Jurídico	5
Distribución de Competencias en los Llamados "Poderes".	5
En el Ámbito de Competencia Federal.	6
Poder Legislativo.	6
Poder Ejecutivo.	7
Poder Judicial.	8
En el Ámbito de Competencia Local.	9
B.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	12
Concepto de Administración	12
Concepto de Administración Pública.	12
Administración Pública Federal.	13
Formas de Organización Administrativa.	14
La Centralización.	14
La Desconcentración.	16
La Descentralización.	17
Administración Pública Local.	20
Administración Pública Municipal.	20
Organización de la Administración Pública del D.F.	21
Centralización.	21
Desconcentración.	22
Administración Pública Paraestatal.	22
C.- EL SERVICIO PÚBLICO.	24
<i>Antecedentes.</i>	26
Conceptos Doctrinarios	27
Elementos que se Desprenden del Concepto.	28
Clasificación.	29
Definición Legal del Servicio Público y su Evolución en México.	32
D.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO Y DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO	34
E.- NOCIÓN DE PROFESIONALIZACIÓN.	36

CAPITULO SEGUNDO.

EVOLUCIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

A.- EL ARTICULO 123 EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 Y LA REFORMA DE 1929.	39
B.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.	44
C.- EL ACUERDO SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE 1934.	46
D.- LOS ESTATUTOS JURÍDICOS DE 1938 y 1941.	49
E.- EL APARTADO "B" EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960 Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.	53
F.- LOS INTENTOS POR INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POSTERIORES A LA LEY DE 1963.	59

CAPITULO TERCERO

ORDENAMIENTOS Y DISPOSICIONES QUE FUNDAMENTAN EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

A.- ETAPAS QUE CONFORMAN EL MODELO DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA	63
1.- Pre-empleo.	63
2.- Empleo.	63
3.- Post-empleo.	64
B.- SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN CONTEMPLADOS POR DIVERSAS NORMAS.	65
Ordenamientos Utilizados y su Fecha de Publicación.	66
Reclutamiento.	67
Selección	69
Ingreso (Nombramiento o contratación)	71
Capacitación.	73
Promoción.	75
Retiro del Servicio.	77
C.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.	80
D.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.	83

E.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.	84
Informe de Ejecución 1995.	85
Informe de Ejecución 1996.	86
F.- PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.	88
G.- NECESIDAD DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA PARA MÉXICO.	93
H.- ÚLTIMOS COMENTARIOS.	96
I.- PROPUESTAS....	101
J.- CONCLUSIONES.	105
BIBLIOGRAFÍA.	109

INTRODUCCIÓN.

En nuestras actividades diarias constantemente tenemos contacto con autoridades del Gobierno Federal, y el trato que en ocasiones se nos brinda deja mucho que desear; o en un sin fin de ocasiones en que necesitamos determinada información y preguntamos en alguna ventanilla a la persona que atiende, se nos contesta que "no lo sabe". Con esto nos damos cuenta que las personas que deben prestar un servicio público o son las encargadas de atendernos, en múltiples ocasiones ni siquiera saben sobre las actividades que deben realizarse dentro del puesto en que se encuentran, esto debido a que no se cuenta con el perfil que requiere el mismo, o peor aún, es recomendado del jefe o compadre, familiar o amigo.

Esto trae como consecuencia que el servicio público que debe prestar el Estado a través de sus órganos sea ineficiente, lo que se manifiesta en el descontento general de los gobernados que no confían en la administración del Gobierno.

En nuestro país hace falta una cultura de servicio, una ideología que aliente a los gobernantes mexicanos a servir al pueblo y actuar con responsabilidad y bajo los lineamientos que señalan nuestras leyes. Si se lograra que nuestras instituciones públicas fueran más eficaces en los servicios que prestan y que el personal encargado de desarrollar las actividades encaminadas a prestarlos lo hicieran de manera eficiente, seguramente México sería cada vez mejor.

Por lo anterior y para mejorar en estos aspectos, a través del tiempo se ha intentado llevar a cabo programas y proyectos a fin de mejorar las actividades de los servidores públicos a través de capacitación, mejores salarios, con una mejor cultura del trabajo, etc., lo que no obstante no ha aterrizado en nada concreto.

El tema que hemos abordado en el presente trabajo se refiere a la **profesionalización de los servidores públicos**, toda vez que consideramos firmemente que si al personal al servicio del Estado se le prepara para hacer bien su trabajo y se le capacita constantemente, actualizándolo y poniéndolo al día respecto de nuevas técnicas, métodos, información actual, etc., su trabajo sería realizado con profesionalismo, y los ciudadanos recibiremos un servicio más eficiente de parte de aquellos obligados a prestarlo.

El problema de la falta de profesionalización sigue latente en nuestros días , por lo que la finalidad que se persigue con la presente investigación es aportar elementos que sirvan para mejorar no sólo a quienes reciben un servicio, sino también a aquellos que lo prestan toda vez que con ello mejoraremos como individuos y, como consecuencia, se consigue el mejoramiento y el avance del Estado Mexicano, demostrando así que la modernización de éste, en lo que se refiere a la función pública, es posible pues contamos con elementos que son favorables para lograrlo. En base a lo anterior y para que la Administración Pública Federal logre la eficiencia tan anhelada tanto por gobernados como por el gobierno, en diversas dependencias, órganos y organismos del Gobierno Federal, se han implantado "**sistemas de profesionalización**" tendientes a capacitar y promover el desarrollo constante de su personal desde que entra a laborar y hasta que se separa del servicio, permitiendo en algunos casos la entrada y trato igual a trabajadores de base y de confianza.

El presente estudio consta de tres capítulos en los que se pretende, primeramente, mostrar la conformación del Estado Mexicano, conociendo los límites de su territorio y la composición de la población, toda vez que estos elementos son las bases en las cuales se pueden sentar los cimientos para profesionalizar a nuestro país. En segundo lugar hablamos de la evolución que ha tenido el derecho laboral de los trabajadores al servicio del Estado desde la Constitución de 1917 hasta los ordenamientos que rigen dichas relaciones en la actualidad, a fin de conocer su desarrollo y los cambios que ha sufrido a lo largo del mismo.

El tercer capítulo constituye un análisis somero de los cuerpos normativos actuales que contemplan normas que buscan la eficacia en el servicio prestado por los servidores del Estado, encontrando además, que existen documentos oficiales en los que a través de planes, programas, estrategias, etc., se ha comenzado a capacitar al personal en algunas áreas pertenecientes al Gobierno Federal para conseguir una mayor eficiencia en sus tareas; lo que demuestra que la propuesta que hacemos cuenta con bases sólidas.

Planteamos en ésta tesis la posibilidad de que se elabore una **Ley del Servicio Civil**, a través de la cual, se administre al personal público de una manera más estricta de la que actualmente se hace, buscando con ello la dignificación del Servidor del Estado, para que esto traiga como consecuencia la credibilidad en la Administración Pública Mexicana y en todos los órganos y organismos que componen nuestro gobierno.

Finalmente, deseamos que este pequeño trabajo sirva a quienes tienen en sus manos el promover que la propuesta que se plantea sea una realidad, la cual aunque no es nada fácil, puede ser posible en virtud de que ya se ha dado el primer paso para ello y normalmente es el más difícil.

CAPÍTULO PRIMERO.

MARCO CONCEPTUAL.

A.- ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO.

Antes de comenzar a hablar sobre la forma bajo la cual está estructurado el Estado Mexicano, creemos que es necesario señalar un concepto del Estado en general y hablar brevemente de los elementos que lo componen; con ese objeto, tomaremos los siguientes conceptos.

CONCEPTO DE ESTADO EN GENERAL Y SUS ELEMENTOS.

El Estado es definido por el Dr. Eduardo García Máynez como *"la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"*.¹

Para el Dr. Acosta Romero el Estado *"es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"*²

De lo anterior concluimos que *"el Estado es una sociedad humana establecida en un territorio, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano para buscar el bien común"*.

De los conceptos anteriores observamos que concuerdan en que los elementos del Estado son la población, el territorio y el orden jurídico.

La población constituye el elemento personal del Estado y está compuesta por todos los individuos que se encuentran dentro del territorio del mismo, ya sean nacionales o extranjeros y sin importar su edad. Hacemos referencia a la edad ya que nuestra Constitución distingue dentro de la población a un grupo llamado "ciudadanos" con determinadas características.

El territorio constituye el elemento espacial del Estado y está compuesto por el espacio dentro del cual éste ejerce su poder.

¹ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 43ª Ed., Editorial Porrúa, México 1992, P. 98.

El orden jurídico está compuesto por el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos que forman la población.

Es importante tomar en cuenta que existen varios autores mexicanos que señalan que el Gobierno forma parte integrante de los elementos del Estado, sin embargo, desde un punto de vista muy particular consideramos que: si entendemos al Gobierno, por un lado, como el conjunto de autoridades investidas de poder de mando y por el otro, como el orden normativo de la conducta jurídica del pueblo, encontramos que en el primer sentido, ese conjunto de autoridades, y por ende, el Gobierno se encuentran subordinados al orden jurídico, toda vez que éste es quien le otorga facultades y competencias, es decir, se halla sometido a lo que establece nuestro máximo ordenamiento jurídico, la Constitución; en el segundo sentido, el Gobierno constituye el orden jurídico señalado en el párrafo anterior.

LOS ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL ESTADO MEXICANO.

Para comprender como están constituidos en el Estado Mexicano estos elementos, consideramos pertinente acudir a nuestra Constitución, y así encontramos lo que a continuación queda señalado.

LA POBLACIÓN.

La población mexicana se compone de nacionales y extranjeros y, dentro del primer grupo, como se dijo anteriormente, encontramos a los ciudadanos.

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Los nacionales son aquellos que se encuentran en las hipótesis establecidas en nuestra Carta Magna en el artículo 30 que establece:

A) Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o madre mexicana,

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

A) Son mexicanos por naturalización :

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización;

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Como ciudadanos de la República se considera a los varones y mujeres mexicanos que tengan cumplidos dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

Los extranjeros son aquellos que no posean las calidades necesarias para ser considerados como nacionales. A pesar de que forman parte de la población, éstos no pueden intervenir en los asuntos políticos del país.

EL TERRITORIO.

En lo que respecta al territorio, de acuerdo con el artículo 42, éste comprende:

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

Según el artículo 43 las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima; Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

Las entidades federativas que integran el territorio del Estado Mexicano se encuentran unidas formando una Federación, entre todas conforman un nuevo Estado cediendo su soberanía exterior a éste. (Art. 40)

EL ORDEN JURÍDICO.

El orden jurídico: En el Estado Mexicano, la estructura y funcionamiento del mismo, así como la regulación de la conducta de los individuos que la integran se establece en nuestro máximo ordenamiento jurídico llamado "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y todas las demás normas que nos rigen se derivan de ésta, es decir, es la base de nuestro orden jurídico.

Ahora bien, el Estado Federal Mexicano para una mejor realización de sus actividades se divide en dos grandes esferas de competencia, federal y local; dentro de la segunda, la división territorial y su organización está basada en el municipio libre conforme al artículo 115.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LOS LLAMADOS "PODERES".

Nuestra Constitución señala que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", sin embargo pensamos que el poder es uno y por ello no puede dividirse, lo que creemos que sucede es que el Estado debe cumplir con las funciones que le corresponde, y son éstas las que divide en tres grupos principales y las encomienda a tres órganos distintos. Atendiendo a esta división de funciones, éstas se clasifican en actividades legislativas, ejecutivas y judiciales, reiterando que lo que se divide son las funciones del Estado.

Tanto en el ámbito federal como local se cuenta con los tres órganos mencionados con anterioridad, los cuales actúan simultáneamente.

En el ámbito de competencia municipal estas actividades son realizadas por el Ayuntamiento a través del Presidente Municipal, de los regidores, síndicos, secretario y tesorero municipal, que son los miembros que lo componen.

En base a lo anterior, pasamos a señalar la estructura de cada uno de estos llamados "poderes".

EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA FEDERAL.

PODER LEGISLATIVO.

En nuestro país el Poder Legislativo está depositado en un Congreso General y funciona de acuerdo al sistema bicameral o bicamarista, esto es, que está integrado por dos cuerpos distintos de representación; una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

No obstante que ambas cámaras representan al pueblo, Jorge Sayeg Helú señala que "...la Cámara de Diputados representa al pueblo absolutamente, tanto directa como indirectamente, mientras que el cuerpo senatorial, no fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal..."³; tomando en cuenta lo que señala este autor, se entiende que los senadores representan directamente a los estados.

La Cámara de Diputados está integrada por:

Trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

Doscientos diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Los Diputados duran en su cargo tres años.

La Cámara de Senadores se integra por:

128 senadores que duran en su cargo seis años.

³ Sayeg Helú, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 9ª. Ed., Editorial Porrúa, México 1987, P. 245.

Dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa en cada Estado y el Distrito Federal. Por este principio suman 64.

Uno más es asignado a la primera minoría y son 32 más.

Los 32 senadores restantes se eligen según el principio de representación proporcional.

Al Poder Legislativo le corresponde la actividad de la creación de las leyes. Estas leyes constituyen para el ilustre maestro Ignacio Burgoa "un acto de imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de las cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadran o pueden encuadrarse dentro de los supuestos que prevean".⁴ Esto está contemplado en el artículo 70 párrafo 1º de la Constitución.

Esta actividad es realizada a través de dos periodos de sesiones ordinarios, comenzando el 1º de septiembre y terminando el 15 de diciembre el primero y el segundo comenzando el 15 de marzo y terminando el 30 de abril de cada año.

Cuando las cámaras no se encuentran en sesiones existe una Comisión Permanente compuesta por 19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas cámaras, la que recibirá las iniciativas de ley y las proposiciones que les sean enviadas y podrá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una sola cámara cuando lo consideren pertinente, por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha comisión.

PODER EJECUTIVO.

El ejercicio de este poder está depositado en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", que dura en su cargo seis años y entra en funciones el 1º de diciembre del año de la elección, conforme a lo señalado por los artículos 80 y 83 de la Carta Magna.

⁴ Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 10ª Ed, Editorial Porrúa, México 1991, P. 89.

Al Poder Ejecutivo le corresponde la función de administrar al Estado, es decir, es una función administrativa que implica "la función pública que se traduce en múltiples o diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado..."⁵

El Presidente de la República, para el desarrollo de dichas actividades, se auxilia de un conjunto de órganos de autoridad debidamente estructurados denominados "Secretarías de Estado", se auxilia además, de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Juntos conforman la Administración Pública Federal (tema tratado con posterioridad)

PODER JUDICIAL.

Las actividades encomendadas al Poder Judicial son aquellas que tienen como finalidad el orientar las acciones de dos partes en conflicto de acuerdo a las normas aplicables al caso concreto, en otras palabras, le corresponde a este poder la impartición de justicia.

Está integrado por: *Una Suprema Corte de Justicia* que está compuesta de 11 ministros que duran en su encargo 15 años. Este órgano funciona en pleno o en salas. Los ministros son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

Un Tribunal Electoral que funciona con una Sala Superior y con Salas Regionales. La Sala Superior se integra con 7 Magistrados Electorales que duran 10 años improrrogables en su cargo. Los Magistrados Electorales que integran las Salas Regionales duran 8 años improrrogables en el cargo

El Presidente de este Tribunal lo elige la Sala Superior de entre sus miembros, durando 4 años en su cargo.

⁵ Calzada Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª Ed., Editorial Harla, México 1991, P.89.

El Consejo de la Judicatura Federal integrado por 7 miembros que duran 5 años en su cargo, excepto el Presidente del Consejo. Funciona en pleno o en comisiones.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia es también Presidente de este consejo. Los otros 6 miembros son:

Un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un Juez de Distrito, dos consejeros designados por el Senado y un consejero designado por el Presidente de la República.

Este Consejo de la Judicatura no tiene facultades jurisdiccionales, en virtud de que las funciones encomendadas al mismo son la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito cuyo número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, serán determinados por el Consejo de la Judicatura Federal; el mismo consejo nombra a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los que duran 6 años en el cargo.

Los Magistrados y Jueces tienen facultades para nombrar y remover a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. (Art. 100)

EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA LOCAL.

Las entidades federativas tienen libertad para legislar en su régimen interno siempre que sea acorde con lo establecido por la Constitución Federal.

En las entidades federativas se cuenta también con un Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial para el ejercicio del poder público que funcionan simultáneamente con los de la Federación.

Cada entidad cuenta con un Gobernador del Estado que es elegido popularmente durando 6 años en el puesto. Este Gobernador es el titular de la función ejecutiva.

La función legislativa de cada entidad es realizada por las Legislaturas de cada Estado, respectivamente, que integran el Poder Legislativo Local, teniendo facultades para crear su propia Constitución y sus leyes orgánicas.

La función del Poder Judicial es llevada a cabo por los tribunales que establecen las propias Constituciones locales.

La Constitución Federal establece en su artículo 115 que “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...”

Cada municipio es administrado por un ayuntamiento que cuenta con un Presidente Municipal, regidores y síndicos. Estos cuentan con personalidad jurídica propia y prestan los servicios públicos que les otorga la Constitución, además, manejan libremente su patrimonio y administran su hacienda pública.

Como parte integrante del territorio mexicano, existe un Distrito Federal, que de acuerdo con el artículo 44 constitucional es la Ciudad de México y sede de los Poderes de la Unión. Es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno de esta entidad, conforme al artículo 122 Constitucional, está a cargo de los Poderes Federales en conjunto con los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Al frente del Poder Ejecutivo Local se encuentra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al que le corresponde la actividad de la administración pública local y dura 6 años en el cargo.

Debemos aclarar que de acuerdo con la reforma Constitucional del 22 de agosto de 1996 el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo durará en el cargo 3 años, toda vez que entra en funciones el 5 de diciembre de 1997 y termina el 4 de diciembre del año 2000. Posteriormente quienes ejerzan el cargo lo harán por los 6 años arriba mencionados, lo anterior acorde al artículo séptimo transitorio del decreto de reformas de la fecha aludida.

El Poder Legislativo y su actividad está a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuyos miembros son elegidos cada 3 años.

La función judicial es realizada a través del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los órganos que se encuentran establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal forma parte del Poder Judicial del Distrito Federal, sin embargo, sólo realiza las funciones de administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad.

Nuestra Constitución delimita las competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales de esta entidad en el artículo 122.

B- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..

La Administración Pública se constituye por los órganos y las actividades que realiza el Estado para la satisfacción de intereses comunes en sus diferentes niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN.

Para conocer la estructura de la administración pública en los diferentes ámbitos de competencia mencionados con antelación, es pertinente conocer lo que se entiende, primeramente, por administración en forma genérica y, posteriormente lo que la doctrina mexicana considera como administración pública.

Administrar en términos generales significa un proceso necesario para alcanzar un objetivo a través de pasos y procedimientos estructurados de manera ordenada y utilizando los instrumentos técnicos adecuados.

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública es entendida por el maestro Pérez de León como "una actividad continua del Poder Ejecutivo y órganos dependientes de él, jerárquicamente organizados, con fines esenciales de satisfacción del interés público"⁶

Serra Rojas, manifiesta por su parte que: "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación".⁷

⁶ Pérez de León Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 12ª Ed., Editorial Porrúa, México 1991, P. 193.

⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 5ª Ed., Editorial Porrúa, México 1994, P. 79.

La Administración Pública reviste dos sentidos diversos, es decir, se entiende desde dos diferentes puntos de vista que son:

1.- *En sentido material u objetivo.*- Se entiende como el conjunto de actividades que realiza el Poder Ejecutivo y los órganos que lo auxilian para la satisfacción de intereses generales.

2.- *En sentido formal u orgánico.*- Se entiende como Administración Pública al conjunto de órganos formado por el Poder Ejecutivo y aquellos que forman la organización administrativa.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Como se ha venido señalando, existen tres niveles de gobierno donde el Estado realiza sus diversas funciones, donde la administración pública ha adoptado diversas formas de organización. Estas formas de organización, bajo las cuales la administración pública realiza sus actividades es denominada *organización administrativa* que se refiere a la forma mediante la cual se acomodan los órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, en base a relaciones de jerarquía y dependencia para realizar las actividades encaminadas a satisfacer necesidades colectivas.

Al respecto nuestra Constitución establece en su artículo 90 que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Las leyes a que alude nuestra Carta Magna son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Entidades Paraestatales.

Así las cosas, la Administración Pública en el ámbito Federal está estructurada como vemos:

Administración Pública Centralizada.

Presidente de la República.

Secretarías de Estado.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Administración Pública Paraestatal.

Órganos Desconcentrados.

Organismos Descentralizados.

Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.

Sociedades Nacionales de Crédito.

Fideicomisos Públicos.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

De aquí que las formas de organización que conocemos en nuestro país son la *centralización, desconcentración, descentralización, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.*

LA CENTRALIZACIÓN.

“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.⁸

⁸ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit., P. 153.

En nuestro país, la Administración Pública Centralizada Federal está estructurada de la siguiente manera:

Presidente de la República.
Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
El Departamento del Distrito Federal.
La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Resulta de importancia señalar el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya no contempla como parte de la Administración Pública Centralizada a la Procuraduría General de la República, a partir de la reforma del 28 de diciembre de 1994; se incluye aún al Departamento del Distrito Federal como Departamento Administrativo, de lo cual creemos que éste ya no tiene tal característica ni al titular del mismo se le denomina Jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que después de las elecciones del 6 de julio de 1997 el titular de esta entidad es denominado "Jefe de Gobierno del Distrito Federal".

No obstante, de acuerdo a las reformas del 22 de agosto de 1996, se determinó que el Departamento del Distrito Federal seguiría vigente hasta en tanto no entraran en vigor las reformas de esa fecha, lo que fué a partir del 5 de diciembre de 1997 cuando tomó el cargo el *Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal* .

NOTA: Conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial el día 4 de Diciembre de 1997, se suprimió ya al Departamento del Distrito Federal de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que ya no se considera en el mismo rango de Secretaría de Estado. Lo anterior, según artículo transitorio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Distrito Federal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se hace la anterior anotación ya que debido a la evolución del Distrito Federal, no es posible considerarlo, desde el punto de vista jerárquico, en el mismo nivel de una Secretaría de Estado sino que, en nuestra opinión, debe ser considerado como una entidad federativa *sui géneris* al nivel que tienen los estados miembros de la federación, toda vez que así se ha podido observar a partir de las reformas al artículo 122 del 25 de octubre de 1993 y posteriores. Además, es así como creemos que lo considera nuestro máximo ordenamiento jurídico al enlistarlo con los estados en el artículo 43.

LA DESCONCENTRACIÓN.

Las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada pueden contar con órganos subordinados a éstas para cumplir con las actividades que les son encomendadas. Estos integran la *organización administrativa desconcentrada*, es decir, son órganos desconcentrados.

Esta forma de organización no es contemplada por nuestra Constitución puesto que la misma sólo alude a organización centralizada y paraestatal. La desconcentración, como forma de organización, se desprende de la centralización ya que los órganos que la conforman derivan de los que integran a ésta segunda.

Estos órganos dependen directamente del Ejecutivo y funcionan con patrimonio de la Federación ya que su capital entra en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para ejemplificar lo anterior, podemos citar a los siguientes:

Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), Comisión Nacional del Deporte (CND), e Instituto Politécnico Nacional (IPN), que son órganos que dependen directamente de la Secretaría de Educación Pública, etc.

LA DESCENTRALIZACIÓN.

Como quedó apuntado anteriormente, la Administración Pública es centralizada y paraestatal, y los primeros organismos que componen a la segunda son aquellos que el artículo 1º tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal llama *Descentralizados* y que son creados como consecuencia del rápido y desmedido crecimiento de la población y con éste, de un gran cúmulo de necesidades que cubrir; con este fin se busca que a través de ellos el Ejecutivo Federal cumpla con mayor eficacia con las funciones que le impone la Constitución Federal.

Ha sido muy discutido el hecho de que estos organismos puedan crearse por medio de decretos del Ejecutivo, no obstante, a pesar de ello la ley orgánica citada con anterioridad señala en su artículo 45 que "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Se desprende también que la característica principal de esta forma de organización radica en la autonomía que las leyes otorgan a estos organismos, ya que de esta forma, la dependencia ante el Ejecutivo es indirecta. Esta autonomía se otorga en el acto por el cual se crea el organismo pues cuenta con personalidad jurídica propia y el patrimonio también es propio de éste.

La característica mencionada anteriormente también se considera como una forma de distinción entre los órganos desconcentrados de los descentralizados, ya que éstos últimos no dependen de alguna Secretaría ni su patrimonio forma parte de la Federación.

Como ejemplo de estos organismos encontramos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Telecomunicaciones de México (TELECOMM), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), Casa de Moneda de México, Lotería Nacional, etc.

El mismo artículo 1º de la ley en cuestión menciona como otra forma de organización adoptada por el Estado Mexicano, para agilizar y hacer más eficiente el desarrollo de sus actividades, a las llamadas *empresas de participación estatal* que son aquellas que, teniendo personalidad jurídica y patrimonio propios, funcionan por completo con capital del Estado, o bien, la mayor parte de su capital proviene de éste.

De acuerdo con el artículo 46 de la misma ley, son considerados como tales a:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o designar al presidente o director general, o tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Como ejemplos de éstos podemos citar a: Aseguradora Hidalgo S.A de C.V., Banco Nacional de Crédito Rural del Centro, S.N.C., Periódico El Nacional S.A de C.V., Liconsa S.A. de C.V., etc.

En último lugar, sólo nos resta hablar del *fideicomiso público*, el que es un contrato mediante el cual el Estado, llamado fideicomitente, transfiere la propiedad sobre una parte de sus bienes a una institución, llamada fiduciario, para que realice una función que le compete a aquél con la finalidad de beneficiar a los gobernados, que son llamados fideicomisarios.

En este orden de ideas, el Estado no necesita crear nuevas empresas, toda vez que sólo transmite una parte de su patrimonio a una institución fiduciaria.

Para tal efecto, el artículo 47 del multicitado ordenamiento establece que: "Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada". Para esto, es el fideicomitente el titular de la Unidad de Política y Control Presupuestal y quien formaliza el acto es el Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta, de conformidad con los artículos 62 fracción VII y 70 fracción VIII, respectivamente, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial el 11 de septiembre de 1996.

Como ejemplos de lo anterior encontramos: el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, de la Secretaría de Desarrollo Social; el Fideicomiso de Fomento Minero de SECOFI, entre otros.

Por otro lado, en los niveles de gobierno local y municipal se da una forma de organización administrativa parecida en gran medida a la establecida en el ámbito federal, por lo que sólo haremos mención de la estructura que se tiene en estos ámbitos de competencia, en vista de que ya se ha señalado cada forma de organización al entrar al estudio de la estructura del gobierno federal. Con el afán de alcanzar nuestro objetivo tomaremos la estructura señalada por el Dr. Miguel Acosta Romero que es la que a continuación se observa:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.

“Gobernador.

Secretario General de Gobierno.

Oficial Mayor.

Tesorero.

Procurador de Justicia y Ministerio Público.

Secretarías , Direcciones o Departamentos.

Órganos Desconcentrados.

Organismos Descentralizados.

Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles
de Estado Locales.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

Ayuntamiento.

Presidente Municipal.

Síndicos y Regidores por Materia.

Tesorería Municipal.

Organismos Descentralizados.

Empresas Paramunicipales.

Fideicomisos Públicos Municipales”.⁹

⁹ Ibídem, P. 175-176.

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Por último sólo falta referirnos a la organización administrativa del Distrito Federal. Es cierto que forma parte de la administración pública local, sin embargo, los organismos que conforman su administración son distintos, como veremos a continuación.

La Administración Pública de esta entidad es central, desconcentrada y paraestatal, en los términos de los artículos 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

CENTRALIZACIÓN.

Como órganos integrantes de la organización centralizada tenemos a:

La Jefatura del Distrito Federal.

Las Secretarías.

- *Secretaría de Gobierno;*
- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;*
- *Secretaría de Desarrollo Económico;*
- *Secretaría del Medio Ambiente;*
- *Secretaría de Obras y Servicios;*
- *Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;*
- *Secretaría de Finanzas;*
- *Secretaría de Transportes y Vialidad;*
- *Secretaría de Seguridad Pública.*

La Oficialía Mayor.

La Contraloría General.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Lo anterior se encuentra establecido en los artículos 2º y 13 del Estatuto invocado.

DESCONCENTRACIÓN.

De conformidad con los artículos 8 y 30 a 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, esta entidad cuenta con órganos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno denominados "Delegaciones del Distrito Federal" contando cada una con un Delegado como su titular.

Las Delegaciones con que cuenta el Distrito Federal son:

- Álvaro Obregón;
- Azcapotzalco;
- Benito Juárez;
- Coyoacán;
- Cuajimalpa de Morelos;
- Cuauhtémoc;
- Gustavo A. Madero;
- Iztacalco;
- Iztapalapa;
- La Magdalena Contreras;
- Miguel Hidalgo;
- Milpa Alta;
- Tláhuac;
- Tlalpan;
- Venustiano Carranza, y
- Xochimilco.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

Dentro de la Administración Pública Paraestatal tenemos a los organismos descentralizados que son aquellas entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura que adopten, creadas por Decreto del Jefe del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea de Representantes del D. F., a iniciativa que presenten el Presidente de la República o el Propio Jefe del Distrito Federal..

Como ejemplos de éstos tenemos: Sistema de Transporte Colectivo "Metro" y Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

Encontramos también a las empresas de participación estatal mayoritaria, que son las sociedades en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social o tengan la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno, de designar al presidente o director general o puedan vetar los acuerdos del órgano de gobierno; asimilando con tal carácter a las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Podemos mencionar aquí a: Servicios Metropolitanos S.A de C.V. y Corporación Mexicana de Impresión, S.A de C.V.

En última instancia encontramos a los fideicomisos públicos como aquellos que el Gobierno del Distrito Federal o alguna de sus entidades paraestatales constituyen para auxiliar al Jefe del Distrito Federal en las funciones que les son encomendadas y que cuenten con una estructura análoga a otras entidades y que tengan Comités Técnicos. Aquí podemos considerar a : Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano, y Fideicomiso del Programa Casa Propia.

Lo anterior encuentra sustento jurídico en los artículos 33, 35 y 36 de la ley citada anteriormente y en el Acuerdo por el que se da a conocer cómo quedan sectorizadas las entidades paraestatales del Distrito Federal del Diario Oficial del 10 de abril de 1996.

SERVICIO PÚBLICO.

El Estado, para alcanzar los propósitos que se ha fijado debe actuar de distintas maneras y llevar a cabo diversas actividades, las cuales son conocidas por la doctrina como "funciones", las que se clasifican en tres rubros pertenecientes a los poderes a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son las siguientes: funciones legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas.

- A la función legislativa le corresponde la creación o formulación de normas jurídicas generales.
- A la función jurisdiccional le corresponde resolver los conflictos que se presenten entre los habitantes a fin de mantener el orden público.
- La función ejecutiva es llamada "actividad administrativa" y es la que realiza el Poder Ejecutivo, consistente en una serie de actos o tareas concretas que tienen como finalidad la satisfacción de intereses colectivos o necesidades generales que en determinado momento reclama la población.

Ahora bien, la forma en que la función administrativa se desarrolla ha sido dividida por la doctrina en tres grupos: actividades de policía, actividades de fomento y, servicio público. La actividad en la que a nosotros nos interesa profundizar es la referente al servicio público, a fin de conocer lo que debe ser entendido por el término y los elementos que lo conforman.

El Derecho Administrativo, al igual que todas las materias cuenta con un sinnúmero de conceptos y definiciones, pero, de los que forman parte de esta rama en especial no existe un concepto que haya causado tantas controversias como el que se refiere al servicio público. Desde su nacimiento y a lo largo de su desarrollo jurídico ha sido objeto de diversas discusiones entre los doctrinarios del derecho, que han tenido como fin, el determinar su contenido y elaborar un concepto al respecto que pueda ser aplicado y aceptado generalmente.

En la actualidad el término *servicio público* no ha sido precisado de una manera definitiva debido a que en nuestra legislación se utiliza el mismo para referirse a diferentes situaciones e incluso refiriéndose a organismos. Asimismo, el Estado cada vez está tomando a su cargo diversas actividades que venían realizando los particulares; y existe, además, un gran cúmulo de funciones que el Estado realiza que son consideradas por nuestras leyes como servicios públicos y no contamos con un concepto creado por los legisladores aplicable de manera general a todo lo anterior, sino solamente una definición aplicable en el ámbito local correspondiente al Distrito Federal.

Las controversias causadas por el término a lo largo de su desarrollo se dan en razón de que para algunos de los autores que se han avocado a su análisis difieren en sus definiciones, ya que mientras para algunos, éste se refiere a una actividad, para otros se utiliza para definir a toda la actividad del Estado y, para otros, constituye el contenido del derecho administrativo.

Para comprender de una mejor manera lo anterior, mencionaremos lo que piensan diferentes tratadistas sobre el particular, y así encontramos que para León Duguit el servicio público "es el fundamento esencial del Derecho Público"¹⁰ ya que señala que "El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes"¹¹. Para Gastón Jéze el servicio público constituye el contenido del derecho administrativo ya que define a éste como "el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos"¹². Para Roger Bonnard, por su parte, "los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado"¹³. Por otro lado, Adolfo Posada, señala el Dr. Acosta Romero, "concibe al servicio público en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por los fines, que se presten o se utilicen"¹⁴.

¹⁰ *Ibidem*, P. 891.

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial INAP, México 1991, P. 207.

¹² *Ídem*.

¹³ Pérez de León, Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 12ª Ed., Editorial Porrúa, México 1991, P.230.

Como se puede observar, no existe un concepto que sea aceptado universalmente por quienes han estudiado al servicio público, toda vez que al tener diferentes opiniones no existe un consenso sobre lo que debe entenderse con estos términos y como consecuencia, no contamos con una definición aceptada por unanimidad.

ANTECEDENTES.

El concepto de servicio público tiene su origen en el derecho francés y apareció como consecuencia de la separación de competencias de los tribunales administrativos con respecto a los tribunales judiciales.

El antecedente más claro sobre la noción de servicio público aparece el 8 de febrero de 1873 al pronunciarse la resolución del caso de Agnés Blanco, el cual fué promovido por su padre debido a que la joven había sido lesionada por un carrito que transportaba tabacos de una fábrica perteneciente al Estado. El Tribunal de Conflictos en la fecha señalada resolvió que al ser causada la lesión como consecuencia de una actividad del Estado, se trataba de un servicio público y por ende, sería él mismo quien debía responder por los daños. En la mencionada resolución se estableció lo siguiente:

"...La responsabilidad que puede sucumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los individuos que emplea en el servicio público no puede estar regulada por los principios establecidos en el código civil para las relaciones entre los particulares..."¹⁵

En aquella resolución no se dió un concepto de servicio público, más sin embargo, se dió la pauta para comprender que éste consistía en una actividad realizada o llevada a cabo por el Estado.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit. P. 891.

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit. P.207.

CONCEPTOS DOCTRINARIOS.

Para poder llegar a un concepto de servicio público tomaremos en cuenta algunos de los que se han dado en la doctrina mexicana, particularmente de los Doctores Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas de entre otros que han estudiado el tema.

Para el Dr. Acosta Romero el servicio Público "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".¹⁶

Por su parte el Dr. Serra Rojas nos dice que el servicio público "es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".¹⁷

Como se puede observar, en los dos conceptos notamos que con respecto a la actividad, se plantea la posibilidad de que sea prestada por el Estado o por los particulares; coinciden también en que deberá ser uniforme, regular y continua, y por último, que será creada y realizada para satisfacer necesidades colectivas.

Tomando como base los conceptos anteriores podemos establecer que "*el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua realizada directamente por el Estado a través de sus órganos o indirectamente por los particulares para satisfacer necesidades colectivas y sujeta a un régimen especial de derecho público*".

Una vez establecido el concepto de la figura que nos ocupa estamos en la posibilidad de determinar los elementos del mismo, haciendo la aclaración de que los elementos tienen variaciones dependiendo del criterio del autor que se tome para tal efecto.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit., P. 894.

¹⁷ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit., P. 102.

ELEMENTOS QUE SE DESPRENDEN DEL CONCEPTO.

Los elementos del concepto del servicio público que se desprenden de lo señalado con antelación, son los siguientes:

- *Es una actividad.*- Observando los conceptos transcritos de la doctrina mexicana se concreta la idea de que al hablar de servicio público aludimos a una actividad, al actuar de los sujetos que la llevan a cabo y no nos referimos a un órgano o un sistema de normas.
- *General.*- Esto es, que de acuerdo a las normas que crean el servicio, éste va dirigido a todos los individuos en general y puede ser usado por todos aquellos que lo soliciten.
- *Uniforme.*- El derecho a recibir el servicio lo tienen todos los habitantes en igualdad de circunstancias y sin distinciones de ninguna especie siempre que concurren las condiciones fijadas por la ley.
- *Regular.*- Consiste en la regulación a que el Estado sujeta la prestación del servicio, es decir, debe estar regulado por la ley y manejado de acuerdo a lo que ella establezca.
- *Continua.*- Este elemento se refiere a la permanencia o duración del servicio, ya que éste debe subsistir mientras exista la necesidad y no puede suspenderse sino hasta que haya desaparecido la causa por la que se creó.
- *Directa o Indirecta.*- La actividad se puede llevar a cabo por el Estado a través de sus órganos (directa) o puede permitir que sea prestada por los particulares, pero siempre bajo la vigilancia y control de éste.
- *Para satisfacer necesidades colectivas.*- La finalidad que lleva la actividad es la de satisfacer necesidades colectivas, que por estar afectando a la colectividad, el Estado las considera de interés social.

- *Sujeta a un régimen especial de derecho público.*- El régimen a que debe sujetarse la prestación de los servicios debe ser de derecho público en virtud de que el obligado a prestarlos es el Estado y esto lo hace como ente soberano y, los procedimientos a que se sujeta la prestación corresponden también a esta rama del derecho.

Consideramos que la prestación debe estar sujeta a un régimen de derecho público toda vez que a éste corresponde la creación, funcionamiento y extinción, sin embargo, en la concesión de los servicios y en las actividades comerciales e industriales se aplica un régimen mixto.

CLASIFICACIÓN.

Ya que se han determinado los elementos del concepto, tocamos lo referente a la clasificación de los servicios públicos, donde encontramos diferencias entre los estudiosos que abarcan este particular.

Nosotros tomamos la clasificación de García Oviedo, quien es citado por el maestro Acosta Romero, que es la siguiente:

"a) Por razón de su importancia: en esenciales, que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicio de defensa nacional, policía, justicia, etc.), y secundarios.

b) Necesarios y Voluntarios, según que las entidades estén o no obligadas a tenerlos.

c) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria y secundaria); los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.)

d) *Por razón de su competencia*, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también pueden ser satisfechas por los particulares (educación, beneficencia, asistencia social).

e) *Por la persona administrativa de quien dependen* se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico, en federales, estatales y municipales.

f) *Por razón de los usuarios* se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

g) *Por la forma de aprovechamiento*: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

h) *Por la manera como se satisfacen las necesidades colectivas*, los servicios pueden ser directos o indirectos.

i) *Por su composición*: Pueden ser simples cuando son únicamente servicios regulados bajo el régimen de derecho público; y mixtos, cuando son montados según normas de derecho privado"¹⁸

¹⁸ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit., P. 896-897.

En lo referente al inciso e) Por la persona administrativa de quien dependen, es la clasificación que adopta nuestra legislación, señalando que son:

1) *Federales*.- Aquellos servicios que prestan las autoridades federales de acuerdo con su grado de competencia. Es decir, aquellos que presta el Gobierno Federal.

Los federales se clasifican a su vez en:

a) *Exclusivos*.- Son aquellos que la Constitución otorga el manejo y prestación exclusiva al Gobierno Federal como son el de correos, telégrafos, energía eléctrica, petróleos, etc.

b) *Concurrentes con los particulares*.- Son aquellos que están a cargo de la autoridad federal, pero ésta, permite que la prestación sea realizada por los particulares a través de concesión y bajo vigilancia y control del gobierno. Ejemplo de esto encontramos el de teléfonos y el de la educación establecido en el artículo 3º fracción IV de Nuestra Carta Magna.

2) *Servicio Públicos Estatales*.- Son los servicios prestados por los gobiernos locales de acuerdo con su ámbito de competencia.

3) *Servicios Públicos Municipales*.- Son los que prestan las autoridades municipales conforme al artículo 115 constitucional. Agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, etc.

4) *Servicios Públicos Internacionales*.- Son aquellos que crea la Organización de las Naciones Unidas para satisfacer necesidades de interés para todas las naciones como son servicios de salud, educación y servicios asistenciales, entre otros.

DEFINICIÓN LEGAL DE SERVICIO PÚBLICO Y SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO.

En nuestro país, la Constitución de 1917 no contempló una definición de servicio público. Sin embargo es hasta 1978, año en que se publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal, que encontramos un concepto de éste, que aunque a la fecha ha sido derogada, contemplaba elementos semejantes a los señalados por la doctrina mexicana.

El artículo 23 de la ley aludida señalaba: "para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

A continuación transcribiremos la resolución de la Suprema Corte, tomada por el Dr. Serra Rojas donde se establece lo que debe ser entendido con el término citado.

"En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración".¹⁹

Actualmente los conceptos de servicio público que se encuentran vigentes son, en primer lugar, el que contenía el artículo 23 de la ley mencionada, que quedó plasmado en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada el 30 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial, que señala en el artículo 10 lo siguiente: "...Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo".

¹⁹ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit., P. 98.

En segundo lugar el que se encuentra en el artículo 128 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal publicada el 23 de diciembre de 1996 que señala: "Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continúa, uniforme y en igualdad de condiciones".

D.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO Y DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Una vez visto lo que es el Estado mexicano, cómo está constituido, las funciones que desarrolla, los órganos con los que lleva a cabo sus actividades y, habiendo establecido lo que se entiende como servicio público, es necesario hablar de quienes desarrollan o llevan a cabo este servicio; nos referimos al factor humano, al personal que tiene a su cargo, a través de su trabajo, el cumplimiento de las actividades encomendadas al Estado. A éstos individuos que prestan un trabajo personal al Estado son denominados, por un lado como *servidores públicos* y por otro como *trabajadores al servicio del Estado*.

Nuestra Carta Magna en su numeral 108 señala que "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral...".

se considera de importancia hacer notar que el ordenamiento aludido ya considera con igual carácter a los servidores del IFE, según el artículo transcrito.

Se puede notar, además, que la misma ley sigue haciendo una separación entre funcionarios y empleados sin aclarar quienes son unos y quienes son otros. A nuestro juicio queremos suponer que la Constitución refiere como funcionarios a aquellos que son titulares del organismo en que se encuentran ya que a través de ellos es representado, es decir, los Procuradores representan a las Procuradurías, los Secretarios representan a las Secretarías, etc., ya que están investidos con los poderes de decisión y mando; y, al referirse a empleados creemos que se trata de todos aquellos que están subordinados a los primeros y sólo son sus auxiliares en las actividades que les son encomendadas.

En lo referente a trabajador del Estado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala en su artículo 3º que: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Ahora bien, como lo establece esta ley, es por medio de *un nombramiento* la manera como un individuo establece la relación laboral con el Estado. Este nombramiento es para el profesor Cantón Moller "un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello..."²⁰

²⁰ Cantón Moller, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª Ed., Editorial PAC, México 1991, P. 99.

E.- NOCIÓN DE PROFESIONALIZACIÓN.

La palabra *profesionalización* se ha venido utilizando constantemente en los últimos años, e incluso en la actualidad se encuentra latente el término en el ambiente gubernamental, concretamente en el ámbito de la Administración Pública. A pesar de ello no parece haber un concepto o definición al respecto que nos lleve a comprender perfectamente el estricto sentido de esta palabra, por lo que, para determinar el sentido que ésta encierra, trataremos de encontrar las ideas que se pueden desprender al escuchar la profesionalización en un sentido amplio.

Este término está vinculado con la Administración Pública y los demás órganos del Estado y con los recursos humanos con los que cuenta para cumplir con sus objetivos. Se ha llegado a pensar que cuando se utilizan las palabras profesionalización y carrera profesional, se está tratando de hacer referencia a los estudios profesionales que deben tener los aspirantes a ocupar un puesto dentro del Gobierno Federal, ya que al contar con un título profesional se entiende que se han preparado para tal efecto en las universidades, y de ser aceptados, el Estado contará con servidores públicos profesionales y no con personal improvisado o sin preparación alguna. En este orden de ideas, se presupone que la llamada profesionalización se ha obtenido a lo largo de la carrera que se ha estudiado, y al obtener la cédula profesional se cuenta con la preparación adecuada para desempeñar los cargos a que aspire, según lo aprendido durante los años de estudio.

Cuando se habla de preparar a un individuo para ocupar un cargo y desempeñar un empleo, decimos que se busca "la profesionalización" del mismo y esto consiste en darle capacitación antes de que sea aceptado como trabajador, es decir, darle preparación después de ser seleccionado para dotarlo de los conocimientos indispensables para el puesto que va a ser designado, ya que gracias al conocimiento que el trabajador tiene de las funciones que va a realizar, y de los objetivos que persigue el organismo para el cual va a laborar, podrá ser más eficiente en sus labores. Al pasar por esta etapa lo que se pretende es allegarse personal preparado con miras a realizar, las actividades que les corresponda, con mayor eficacia.

Por otro lado, se utiliza la palabra profesionalización con un alcance mucho más amplio de lo que se ha venido mencionando. Cuando se habla de carrera profesional, se pretende dar a entender que al entrar un individuo a formar parte del personal del Gobierno Federal comienza, para él, una carrera laboral, que da inicio con el nombramiento y termina con la separación del trabajo o del servicio. La profesionalización en este apartado, está presente durante toda la carrera del trabajador del Estado, en otras palabras, durante toda su estancia dentro del mismo. La capacitación se inicia desde que ingresa a un puesto determinado y continúa durante el desarrollo de sus actividades, dotándolo a su vez, de los conocimientos indispensables para lograr una superación personal y económica a través de ir escalando mejores puestos, y con ello, mejores salarios. La preparación será constante poniendo al trabajador al día con los nuevos conocimientos y técnicas más actuales, pues en esta forma es como se daría la multicitada profesionalización.

Tomando elementos de las ideas antes transcritas. Podemos decir entonces que *"la profesionalización consiste en dotar a los trabajadores del Estado de todos los conocimientos e instrumentos necesarios, a través de las universidades, de la capacitación y preparación para ingresar al puesto y durante su estancia en el servicio a fin de que sea apto para desarrollar con eficacia las actividades que le sean encargadas"*.

CAPÍTULO SEGUNDO.

EVOLUCIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO Y LOS INTENTOS DE UNA LEY DEL SERVICIO CIVIL.

A.- EL ARTÍCULO 123 EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA DE 1917.

Para llegar a la etapa en la cual nace el Derecho del Trabajo Burocrático, debemos comenzar con el establecimiento, en nuestro país, del derecho del trabajo en general. Este, nace como consecuencia de los movimientos obreros que se van dando desde 1910 hasta 1917, año en que es promulgada la Constitución que actualmente nos rige.

Teniendo como antecedente las huelgas de Cananea y Río Blanco de 1906 y 1907, respectivamente, las ideas de los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón eran atacar a los capitalistas que explotaban a los trabajadores y abrir los ojos a éstos últimos para incitarlos a rebelarse contra los primeros, pues así lo contemplaban en el "Manifiesto a los Proletarios" del 3 de septiembre de 1910 donde señalaban: "Tener en cuenta obreros que soís los únicos productores de la riqueza. Casas, palacios, ferrocarriles, campos cultivados, todo, absolutamente todo está hecho por vuestras manos y sin embargo de todo carecéis. Tejéis las telas y andáis desnudos, cosecháis el grano y apenas tenéis un miserable mendrugo para llevar a la familia; edificáis casas y palacios y habitáis covachas y desvanes; los metales que arrancáis a la tierra sólo sirven para hacer más poderosos a vuestros amos y por lo mismo más pesada y más dura vuestra cadena".²¹ Dos meses después de publicado lo anterior comenzaba el movimiento armado conocido como "La Revolución Mexicana" que buscaba, entre otras cosas, mejorar las condiciones de vida de los obreros.

Posteriormente, se desató una ola de huelgas por todo el territorio nacional a fines de 1911 y principios de 1912, que continuaron hasta 1916, terminando con una huelga general en agosto de ese año, lo que llevó a los Constituyentes de 1917 a legislar en la materia laboral e incluir por primera vez en nuestro país "el Trabajo y la Previsión Social" en el artículo 123 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de ese año.

²¹ Bremáuntz, Alberto, La Batalla Ideológica en México, Editorial Porrúa, México 1962, P. 166.

Mientras esto ocurría, también en nuestro país se registraba el primer intento de una "Ley de Servicio Civil" a través de un proyecto presentado a la Cámara de Diputados en 1911, que fue registrado en el Diario de Debates de fecha 14 de octubre del mismo año. Este documento no fue tomado en cuenta por el Congreso Constituyente de 1917 ya que sólo se establecieron normas para regular las relaciones de los trabajadores con sus patrones, en la industria privada.

La creación del Trabajo y la Previsión Social y su inclusión en el artículo ya señalado tuvo como antecedentes las legislaciones de diversas entidades federativas que surgieron como una forma de apaciguar la ola de movimientos obreros que se dieron del periodo que va de 1910 a 1916.

La primera ley de carácter laboral aparece en el Estado de Veracruz en el mes de agosto de 1914 llamada "Ley Cándido Aguilar". En ella se establecen las Juntas de Administración Civil encargadas de resolver los conflictos entre los trabajadores y los patrones, las que constituyen el antecedente de las Juntas de Conciliación y arbitraje.

Un mes después, con la finalidad de abolir las cuentas que los trabajadores tenían con los patrones y que eran heredadas de generaciones pasadas, es decir, de abuelos a padres y de éstos a los hijos como consecuencia de la adquisición de artículos en las llamadas "tiendas de raya", se dicta en Yucatán una Ley del Trabajo por el Gobernador de la entidad, Eleuterio Ávila; ésta ley es publicada el 11 de septiembre de 1914.

Una nueva Ley del Trabajo aparece el 7 de octubre del mismo año dictada por el Gobernador Manuel Aguirre Berlanga en Jalisco, la cual contemplaba entre otras cosas lo relacionado al salario mínimo para los obreros y las normas tendientes a proteger el mismo. De esta ley se dicta una complementaria que es publicada el 28 de diciembre de ese año.

No obstante lo anterior, la ley más completa sobre la materia aparece en 1915 en Yucatán dictada por el General Salvador Alvarado, ley que viene a derogar la del año pasado de Eleuterio Ávila.

En esta nueva ley se crean los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje para resolver las controversias entre el capital y el trabajo de esa entidad. Esta ley es publicada el 5 de mayo y entra en vigor en forma total el 11 de diciembre del año aludido.

Parte del contenido de la ley anterior quedó plasmado en el artículo 123 de la Constitución General de la República de 1917 dentro de sus diversas fracciones. Por ejemplo:

La citada ley estableció como jornada máxima la de 8 horas y media y, la Constitución estableció en su fracción I que: "La jornada máxima será de ocho horas";²² un día de descanso por semana, lo que la Constitución en su fracción IV señalaba: "Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos";²³ el descanso previo y posterior al alumbramiento de las mujeres trabajadoras, los accidentes de trabajo y el salario mínimo eran contemplados por la ley en comento y, nuestro máximo ordenamiento jurídico de 1917 los adoptó en las fracciones V, XIV y VI respectivamente.

El contenido que se plasmó en el artículo 123 le dió a nuestra Carta Magna el carácter de primera constitución social de nuestro país ya que por primera vez en nuestra historia se incluyó a los trabajadores dotándolos de derechos protectores.

Con la inclusión del Trabajo y la Previsión Social en el artículo 123 de nuestra ley máxima, se elevaron a rango constitucional los derechos de los trabajadores mexicanos constituyéndose como derechos sociales.

Ahora bien, partiendo de este artículo que estableció que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo",²⁴ comenzó a legislarse en diversos estados de la República.

²² H. Cámara de Diputados, Las Constituciones de México 1814-1989, Ediciones Facsimilares del Comité de Asuntos Editoriales, México 1989, P. 199.

²³ Idem

²⁴ *Ibidem*. P. 198.

De entre las leyes a que dió lugar el multicitado artículo tenemos a la "Ley del Estado de Veracruz del 14 de enero de 1918; el segundo ordenamiento es la Ley Reglamentaria del Trabajo del Estado de Chiapas del 11 de mayo de 1918, sustituida por la ley del 28 de febrero de 1927; el tercer conjunto de normas aparece en el Estado de Coahuila el 26 de julio de 1920; en cuarto lugar encontramos la norma del Estado de Campeche y es llamado "Código del Trabajo", el que es derogado por la Ley del trabajo del mismo Estado del 29 de noviembre de 1924; un año después nace la ley de la materia del Estado de Tamaulipas, el 12 de junio de 1925, promulgada por quien fuera Gobernador de la entidad en ese año, Emilio Portes Gil; más adelante, en 1928, se publica el 16 de marzo la Ley Laboral del Estado de Aguascalientes; por último nos referimos a la Ley del Trabajo expedida en el Estado de Hidalgo el 30 de noviembre de 1928",²⁵ según el maestro Mario de la Cueva.

El conjunto de leyes mencionadas no pudieron aplicarse para aquellos conflictos que abarcaban a más de un Estado, por lo que fué necesaria la intervención del Gobierno Federal, con lo que salió a la luz la necesidad de contar con una legislación laboral de carácter federal y así fué manifestado por el entonces Presidente de la República Plutarco Elías Calles, al crear la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para los casos mencionados y Juntas Regionales de Conciliación para los conflictos locales.

Con esta base, se habló de federalizar la legislación laboral, por lo que fué necesario llevar a cabo reformas a la Constitución y comenzó ésto con la iniciativa enviada en 1929, por el Presidente interino Emilio Portes Gil; después de ser aprobado el proyecto es publicado en el Diario Oficial el 6 de septiembre de ese año.

Las reformas que consideramos de mayor trascendencia son las siguientes:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir las Bases siguientes deberá expedir las Leyes del Trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo"²⁶.

²⁵ De la Cueva, Mario, Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, 13ª Ed., Editorial Porrúa, México 1994, P. 410-411.

²⁶ Cantón Moller, Miguel, Ob. Cit, P. 52.

De entre las leyes a que dió lugar el multicitado artículo tenemos a la "Ley del Estado de Veracruz del 14 de enero de 1918; el segundo ordenamiento es la Ley Reglamentaria del Trabajo del Estado de Chiapas del 11 de mayo de 1918, sustituida por la ley del 28 de febrero de 1927; el tercer conjunto de normas aparece en el Estado de Coahuila el 26 de julio de 1920; en cuarto lugar encontramos la norma del Estado de Campeche y es llamado "Código del Trabajo", el que es derogado por la Ley del trabajo del mismo Estado del 29 de noviembre de 1924; un año después nace la ley de la materia del Estado de Tamaulipas, el 12 de junio de 1925, promulgada por quien fuera Gobernador de la entidad en ese año, Emilio Portes Gil; más adelante, en 1928, se publica el 16 de marzo la Ley Laboral del Estado de Aguascalientes; por último nos referimos a la Ley del Trabajo expedida en el Estado de Hidalgo el 30 de noviembre de 1928",²⁵ según el maestro Mario de la Cueva.

El conjunto de leyes mencionadas no pudieron aplicarse para aquellos conflictos que abarcaban a más de un Estado, por lo que fué necesaria la intervención del Gobierno Federal, con lo que salió a la luz la necesidad de contar con una legislación laboral de carácter federal y así fué manifestado por el entonces Presidente de la República Plutarco Elías Calles, al crear la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para los casos mencionados y Juntas Regionales de Conciliación para los conflictos locales.

Con esta base, se habló de federalizar la legislación laboral, por lo que fué necesario llevar a cabo reformas a la Constitución y comenzó ésto con la iniciativa enviada en 1929, por el Presidente interino Emilio Portes Gil; después de ser aprobado el proyecto es publicado en el Diario Oficial el 6 de septiembre de ese año.

Las reformas que consideramos de mayor trascendencia son las siguientes:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir las Bases siguientes deberá expedir las Leyes del Trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo"²⁶.

²⁵ De la Cueva, Mario, Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, 13ª Ed., Editorial Porrúa, México 1994, P. 410-411.

²⁶ Cantón Moller, Miguel, Ob. Cit, P. 52.

B.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Como se vio anteriormente, se reformó nuestra Constitución en el año de 1929 con la finalidad de dar carácter federal a las leyes del trabajo; mientras se preparaba la reforma, paralelamente se preparaban también, proyectos de una ley laboral que fuera, de igual manera, de carácter federal.

El primer proyecto que se conoce se elaboró después de hacerse el anuncio de que se pretendía reformar la Constitución en el artículo 123; fue preparado por Felipe Canales quien era Secretario de Gobernación en ese entonces. Sometió su proyecto a una Convención obrero-patronal que estuvo en sesiones del 15 de noviembre al 8 de diciembre de 1928.

Posteriormente, en 1929 se reunió una comisión por órdenes del Presidente Emilio Portes Gil, con el objeto de elaborar un Proyecto de Ley Federal del Trabajo, y una vez elaborado éste fué presentado a la Cámara de Diputados como "Código Federal del Trabajo". Este proyecto tenía una característica que deseamos enfatizar por estar relacionada con el tema que tratamos, ya que "este proyecto incluía dentro de su aplicación a los trabajadores del Estado, es decir, concedía las mismas protecciones y prerrogativas a obreros y burócratas".²⁹

Resulta interesante lo expuesto en el párrafo que antecede, no obstante debemos resaltar el hecho de que no puede regularse de la misma manera a los servidores del Estado debido a la naturaleza de las actividades y funciones que desempeñan, pues son distintas a las realizadas por los trabajadores de la industria privada.

El proyecto que nos ocupa fué conocido como "Proyecto Portes Gil" y no fué aprobado en virtud de que hubo oposición tanto de parte de los trabajadores como de patrones. Fué retomado este proyecto en 1931 por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y revisada por una Convención obrero-patronal convocada por la Secretaría en mención y ahí fué convertida en iniciativa de Ley Federal del Trabajo y por ello se presentó como "Proyecto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo".

²⁹ Ibidem, P. 53.

La iniciativa Presidencial fue presentada por quien estaba en el cargo en ese entonces, Pascual Ortíz Rubio y después de ser aprobada llegó a su publicación en el Diario Oficial el 18 de agosto de 1931.

Esta ley contenía una modificación respecto de incluir dentro de su regulación a los trabajadores al servicio del Estado como lo contemplaba el proyecto elaborado dos años antes, pues dicha ley establecía en su artículo segundo que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

En esta ley, concretamente en el artículo señalado es donde encontramos el primer antecedente jurídico de las leyes que regulan a los trabajadores del estado, ya que es aquí donde establecen las bases para crear Leyes de Servicio Civil. Sin embargo, como veremos más adelante, esto no se llevó a cabo sino hasta tres años después y con una efímera vigencia.

C.- EL ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE 1934.

Como se ha podido observar hasta el momento, el primer intento para crear una ley del servicio civil fué el de 1911 señalado con anterioridad, el cual creemos que no llegó a ser promulgado y publicado por la situación que imperaba en esa época en nuestro país pues hacía escasos meses que había comenzado el movimiento revolucionario y uno de los motores que motivaron el levantamiento de armas fueron los trabajadores de la industria privada, puesto que el trabajo se concentraba principalmente en las minas, los ferrocarriles, las fábricas textiles, etc. Por lo anterior, podemos observar que la mayor urgencia era dotar de derechos al tipo de trabajadores mencionados, por lo que consideramos que se hizo a un lado la propuesta para la regulación de los trabajadores públicos pues éstos eran de un número reducido debido a la inestabilidad política ya que en cada cambio de Presidente, salían con él, aquellos que habían sido traídos por el mismo, y el Presidente que tomaba el cargo traía su propio personal.

Con la aparición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, apareció también la base para la creación de una ley que regulara las relaciones laborales de los servidores públicos y el Estado, toda vez que, como quedó apuntado, fué prevista la posibilidad en el artículo 2o. de la multicitada ley.

Tomando como punto de partida el artículo de la ley mencionada, se publica en el Diario Oficial de la Federación del día 12 de Abril de 1934 el "Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil" dictado por el Presidente sustituto, General Abelardo L. Rodríguez.

Decimos que es con base en dicho artículo porque el mismo presidente manifiesta que "ese precepto fue una promesa solemne hecha al país que debemos cumplir a la brevedad posible, conforme con la sinceridad de nuestras acciones".³⁰

Este acuerdo contaba con ocho capítulos donde se establece, primeramente, a quienes les es aplicable el mismo y quienes quedan fuera de la aplicación de éste.

³⁰ Diario Oficial de la federación, 12 de Abril de 1934 P. 586

En el capítulo segundo se habla de Comisiones del Servicio Civil como las encargadas de la aplicación del acuerdo en cada dependencia del Ejecutivo, estableciendo que debían integrarse con cinco personas y señalando las atribuciones con que contaban.

El capítulo tercero reguló lo correspondiente al ingreso al Servicio Civil, para lo que se requería ser mexicano y tener entre 16 y 55 años de edad, entre otras cosas; se determinaron aquí las categorías que habría y los requisitos necesarios para cada una así como el procedimiento para cubrir las vacantes.

El capítulo cuarto estableció lo relativo a las vacaciones, las licencias y los permisos, así como las condiciones a que se sujetarían estos derechos.

El capítulo quinto señaló la forma de recompensar a los trabajadores por el tiempo extraordinario de trabajo y por actividades que requerían de un mayor esfuerzo en su realización así como los requisitos que debían cubrirse para el ascenso.

Los derechos y obligaciones del personal integrante del Servicio Civil fueron objeto de regulación por el capítulo séptimo donde se señalaban como sanciones por el incumplimiento, el extrañamiento, las notas malas, la multa y la destitución.

Por último el capítulo octavo contenía lo relativo a la separación del cargo en el Servicio Civil.

En el apartado de las disposiciones complementarias se estableció que la aplicación del acuerdo sería a todos los funcionarios sin distinción; que serían anulados los nombramientos no acordes con éste y la obligación de los funcionarios de facilitar a las comisiones todos los datos necesarios para el cumplimiento de la normas que ahí se contenían.

El acuerdo referido fue transitorio, sólo estuvo vigente hasta el 30 de Noviembre del mismo año de la publicación, es decir, únicamente por siete meses. La razón para que durara ese tiempo fué para no limitar la facultad del Presidente posterior respecto de nombrar y remover a los funcionarios y empleados del Ejecutivo y para dejar un antecedente para su análisis y posteriormente crear una legislación más completa sobre la materia, dado que el Presidente Abelardo L. Rodríguez manifestaba: "...abdico de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo ... lo anterior, señalaba, no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República, y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva..."³¹

Este acuerdo resulta de gran importancia pues en él encontramos las bases sobre las cuales se encuentra sustentada la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en su tiempo, constituyó un gran beneficio para los trabajadores públicos pues los dotó de una gran gama de derechos que antes no habían tenido, como la seguridad en el empleo, los ascensos y las promociones, entre otros.

³¹ Idem.

D.- LOS ESTATUTOS JURÍDICOS DE 1938 Y 1941.

Transcurridos cuatro años del nacimiento del Acuerdo de 1934, se creó en base al mismo, en 1938, un ordenamiento regulador de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. A este ordenamiento se le denominó "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", nació a la vida jurídica mientras estaba al frente de la Presidencia el General Lázaro Cárdenas quien se encargó de enviar el proyecto al Congreso de la Unión, donde fué recibido por la Cámara de Senadores. Una vez cubiertos los requisitos de cada etapa del proceso legislativo, pasó a promulgación y se publicó en el Diario Oficial el 5 de diciembre de ese año, ampliando en gran medida los derechos de los trabajadores públicos. Consideramos de importancia hacer notar que la naturaleza jurídica del Estatuto es meramente administrativa, pues nace fundamentado en el artículo 89 Fracción II de la Constitución General de la República.

El ordenamiento que estamos comentando estaba compuesto por 115 artículos de disposiciones generales y 12 artículos transitorios en los que se estableció la forma de reglamentar las relaciones de todas las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; a las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y a todos los trabajadores al servicio de éstas (Art. 1º).

Por primera vez se define al trabajador como "Toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales" (Art. 2º).

Una característica que resalta de esta norma es que en su numeral 4º hace una separación respecto de los trabajadores, los divide en dos grupos, *de base* y *de confianza* haciendo un listado de aquellos considerados dentro del segundo y excluyéndolos de su regulación en el artículo 5º, es decir, el Estatuto es creado sólo para regular a los trabajadores de base.

Se encontraba en éste la regulación correspondiente al nombramiento en los artículos 9 al 17, señalando que sería expedido por una persona facultada legalmente para ello y, para aceptarlo, los hombres y mujeres mayores de 16 años, entre otras cosas.

Para las jornadas máximas de servicio se establecieron los trabajos diurno de ocho horas, nocturno de siete y mixto de siete horas y media; se disfrutaría de un día de descanso por cada seis de labores y, para las mujeres, de un mes de descanso antes del parto y de dos meses después del mismo. Las vacaciones no variaron, pues como lo señalaba el Acuerdo de 1934, continuaron de dos periodos anuales de diez días (Art. 28).

Para establecer el salario, éste sería fijado por el Estado en los Presupuestos de Egresos y no podía ser menor al que percibían los trabajadores de la industria privada; además se pagaría doble en aquellas horas de trabajo extraordinario, toda vez que así se dispuso en el capítulo tercero en los artículos 29 al 40.

En los capítulos cuarto y quinto se incluyeron las obligaciones de los Poderes de la Unión y de sus trabajadores, donde los primeros debían: preferir a los trabajadores sindicalizados, a quienes ya hubieren prestado un servicio satisfactorio y a quienes acreditaran mejores derechos conforme al escalafón; facilitar la obtención de habitaciones cómodas a los trabajadores; proporcionar servicios de higiene y prevención de accidentes, así como los instrumentos necesarios para desarrollar el trabajo, entre otros. Los trabajadores, por su parte debían sujetarse a las órdenes y dirección de sus jefes, observar buenas costumbres, evitar actos peligrosos para su seguridad y la de sus compañeros, ser puntuales, etc.

Este cuerpo normativo reconoció la organización sindical condicionando a un sólo sindicato por cada Unidad Burocrática y previó también, la formación de una federación de sindicatos que se llamaría Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y sería la única Central reconocida por el Estado y estaría formada por los sindicatos de las Unidades Burocráticas. El derecho para formar parte de los sindicatos se otorgó a todos los trabajadores del Estado, excepto a los de confianza (Arts. 45 a 62).

Quedó consagrado en este cuerpo de normas, para los trabajadores públicos, el derecho de huelga, general o parcial, determinándose las causas por las que podían ser llevadas a cabo y el procedimiento a seguir para tal efecto; para ello, debía intervenir el Tribunal de Arbitraje para resolver sobre la legalidad de éstas y señalar el número de trabajadores que continuarían en sus labores para no perjudicar la estabilidad de las instituciones, según lo previsto por los artículos 66 a 83.

Con respecto a los riesgos profesionales, los trabajadores debían observar lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo en lo conducente; se estableció el derecho a licencias para el caso de enfermedades no profesionales que varían de 15 hasta 60 días, dependiendo de los años de servicio.

Por otro lado, para dirimir las controversias individuales entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores se crearon las Juntas de Arbitraje en cada Unidad Gubernamental integrada por un representante del Jefe de la Unidad, otro del sindicato y un tercero elegido por los representantes citados. Se establece también el Tribunal de Arbitraje integrado por un representante del Gobierno Federal designado por los tres Poderes de la Unión, un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos y un tercer árbitro nombrado por los dos representantes señalados. A este Tribunal se le dio competencia para resolver: sobre la revisión de los conflictos individuales entre el Estado y sus trabajadores, sobre los conflictos colectivos entre las organizaciones al servicio del Estado con éste, los conflictos intersindicales entre las organizaciones y para llevar el registro de los sindicatos y las cancelaciones de los mismos.

Podemos señalar que las disposiciones contenidas en el documento que analizamos constituyen, por primera vez en nuestro país, un verdadero servicio civil, pues como hemos visto, reguló lo relativo al ingreso a través del nombramiento, la promoción a través del escalafón, además de establecer la creación de academias para impartir los cursos necesarios para preparar a los trabajadores para obtener ascensos; esto no obstante haber dejado fuera de su regulación a los trabajadores de confianza, a los miembros del Ejército Nacional y a aquellos que se regularían por un estatuto especial y por la Ley Federal del Trabajo como se señala en el artículo 5º.

Aclarando finalmente, que un servicio civil aún no como carrera administrativa sino sólo para regular las relaciones de los trabajadores públicos con los Poderes de la Unión.

Habían transcurrido tres años desde la fecha en que entró en vigor el ordenamiento en cuestión cuando fué promulgado y publicado un "nuevo" estatuto con el mismo nombre del anterior.

Estaba a cargo de la Presidencia el General Manuel Ávila Camacho y es él mismo quien envía la iniciativa a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas al estatuto de 1938 siendo aprobadas ahí el 14 de marzo de 1941. Este proyecto es enviado por el Ejecutivo como un documento completo, conteniendo las mismas normas que estableció el anterior pero con 24 artículos reformados, los cuales siguen conservando su misma esencia y parte de su contenido, por lo que el primer estatuto no varía en forma trascendental.

Lo curioso de este nuevo cuerpo legal es que a pesar de que sólo se reforman el número de artículos mencionado, es publicado como un nuevo ordenamiento pues en su artículo segundo transitorio señaló que: "se abroga el decreto que estableció el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado el 27 de Septiembre de 1938, así como todas las disposiciones que lo reformaron o adicionaron y los demás que se opongan a esta ley", por lo que tiene carácter de nuevo estatuto.

Entre las reformas que encontramos en este segundo cuerpo legal destacan lo que se refiere a los trabajadores de confianza, pues se amplía la lista al ser adicionados nuevos cargos con éste carácter; se suprimen las Juntas de Arbitraje dejando solamente al Tribunal de Arbitraje para resolver las controversias entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. Por ende, podemos señalar que no hubo cambios significativos ni de gran trascendencia en virtud de que prácticamente el ordenamiento siguió siendo el mismo.

Consideramos de importancia hacer notar que la naturaleza jurídica del segundo documento se conservó igual que en el primero, es decir, el Estatuto de 1941 siguió siendo de carácter administrativo como ordenamiento reglamentario de la fracción II del artículo 89 Constitucional.

E.- EL APARTADO "B" EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960 Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

Las relaciones laborales de los empleados públicos con el Estado se regularon conforme a una ley de carácter administrativo durante muchos años a partir del estatuto Jurídico de 1938 hasta 1959, pues es hasta ese año cuando el Presidente Adolfo López Mateos envía una iniciativa al Congreso de la Unión con la finalidad de adicionar al artículo 123 con un número de normas tendientes a regular a los trabajadores del Estado e incluirlos en ese mismo artículo que contempla lo correspondiente al trabajo. Se buscaba separar en un apartado "A" las normas ya consagradas para los trabajadores de la iniciativa privada e incluir en un apartado "B" las normas que tienden a regular las relaciones laborales del Estado con sus servidores públicos.

Como se puede observar, se trataba de elevar a rango constitucional las normas que regían el trabajo de los empleados públicos, ya que "se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado",³² toda vez que al ser regulados por una ley secundaria se podían considerar con derechos de menor nivel que aquellos que servían a la industria privada.

La reforma constitucional fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre de 1960, en ésta, al Congreso de la Unión se le dieron facultades para expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirían, conforme al apartado "B", entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales y sus trabajadores. El nuevo apartado contaba con catorce fracciones donde se señalaban entre otras cosas, las jornadas de trabajo, un día de descanso por cada seis de trabajo, vacaciones de veinte días por año, el salario, derechos de escalafón y las medidas de seguridad social y protección al salario, en fin, los derechos que ya establecían los estatutos precedentes. La novedad de la reforma es que las medidas de seguridad social y de protección al salario fueron concedidas también para los trabajadores de confianza.

³² Ídem.

Estas reformas no alteraron la vigencia del Estatuto Jurídico, ya que el artículo 2º transitorio del decreto de reformas señalaba que seguiría vigente mientras se expedía la Ley respectiva y mientras no se opusiera a lo ahí establecido. El Estatuto fué abrogado hasta 1963. Como quedó apuntado en el artículo anterior sólo se esperaba una ley que reglamentara al apartado "B" del artículo 123 de nuestra carta magna y fue en diciembre de 1963 cuando el día 12 se presentó ante el Congreso de la Unión el proyecto de ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quedando aprobada en el dictámen de la Cámara de Diputados el día 19 del mismo mes y año. Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1963.

El cambio trascendental que podemos señalar respecto de esta ley es que fue creada con naturaleza laboral y no administrativa como los anteriores estatutos. La Ley en cuestión no tuvo grandes variantes de contenido respecto del Estatuto que la precedió pues señalaba, como el anterior estatuto, a los sujetos de aplicación de la misma, los trabajadores en de base y de confianza, ampliando los cargos con el segundo carácter, etc., en este punto ésta ley cambió en el sentido de reconocer al trabajador no solo respecto del puesto sino de la función que éste desarrolla, como de dirección, auditoría y manejo de fondos y valores.

En el título segundo capítulo primero se estableció que la prestación de servicios sería a través del nombramiento y se señalaron los requisitos que éste debe contener; el derecho a que se le cubran al trabajador los gastos de traslado de una población a otra, donde se puede considerar que el trabajador está a disposición del titular de la dependencia como si fuera objeto incapaz de decidir puesto que "se le da a conocer algo ya decidido y en lo que su voluntad no tiene participación".³³

³³ Cantón Moler, Miguel, Ob. Cit. P.88.

En el capítulo segundo se establecieron, al igual que en el estatuto, las jornadas diurna, nocturna y mixta, sin embargo, por Acuerdo Presidencial del 28 de diciembre de 1972 se estableció la única jornada laboral de 8 horas “que en la práctica burocrática se ha convertido en una jornada laboral semanal máxima de 40 horas”,³⁴ es decir, no se dan los turnos señalados en los artículos 21 al 24 ya que las horas de trabajo de los empleados públicos son, aproximadamente de las 10 a las 15 horas y de las 18 a las 21. El mismo acuerdo determinó que se descansarían 2 días por cada 5 y no como se estipula, aún actualmente, en la ley burocrática toda vez que en la práctica se descansa regularmente los días sábado y domingo. Se prevé en el mismo capítulo los periodos de vacaciones, así como el descanso para las mujeres durante el parto, que no variaron respecto del estatuto jurídico.

Lo relativo al salario quedó establecido bajo los mismos lineamientos de 1941, no obstante, con la reforma de 1979 a la ley se otorgaron algunos beneficios a los trabajadores, donde destaca el pago por antigüedad que recibe el nombre de “quinquenio”. Otro punto que merece mención es respecto del aguinaldo, el cual fue incluido por decreto del 30 de diciembre de 1975 como una prestación más a los trabajadores, pues no gozaban de éste en el documento legal de 1941; posteriormente, por reforma del 23 de octubre de 1978 se hace pagadero este aguinaldo, en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% antes del quince de enero siguiente. Lo anterior se encuentra en el capítulo tercero.

Los capítulos IV y V señalan las obligaciones de los Titulares de las Dependencias y de los trabajadores a su servicio.

Como causales de suspensión del nombramiento se establece que éste se puede dar por enfermedad, prisión preventiva, arresto del trabajador o irregularidad en el manejo de fondos y valores, conforme al artículo 45. En cambio, el cese puede ser por renuncia, muerte, incapacidad o resolución de autoridad competente.

³⁴ Herrán Salvatti y Quintana Roldán, Legislación Burocrática Federal, Editorial Porrúa, México 1986, P. 38.

Una figura que mereció señalarse en un capítulo fué el escalafón. En el estatuto se regulaba dentro de las obligaciones de los titulares de ascender a sus trabajadores. Con la nueva ley, se prevé en el capítulo primero del tercer título, que se tomarán como factores escalafonarios los conocimientos, la aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad, que serían calificados por tabuladores a través de evaluaciones.

Se establecen las Comisiones Mixtas de Escalafón en cada Dependencia para otorgar las vacantes por medio de convocatoria y concursos, de conformidad con los artículos 47 a 66.

El título cuarto señala la forma de organización colectiva de los trabajadores en sindicatos, que no varía mucho de lo que se había señalado en 1941, salvo el órgano para registrarlos, ya que con la ley de 1963, el que era Tribunal de Arbitraje se convirtió en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (Artículos 67 a 86).

En los artículos siguientes, en el segundo capítulo, se señala lo correspondiente a las condiciones generales de trabajo.

Con respecto al derecho de huelga consignado en el capítulo tercero, se reglamentó de la misma forma en ambos cuerpos jurídicos, al igual que el procedimiento para efectuarla (Artículos 92 al 109).

Los riesgos profesionales ya comprendidos en el ordenamiento legal de 1941 conforman el título quinto en el primer capítulo de la ley federal, con la salvedad de que para regularlos se estará a lo dispuesto por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y no por la Ley Federal del Trabajo como disponía el estatuto. Las licencias para los casos de enfermedades no profesionales sólo variaron respecto de los días sin goce de sueldo, después de haber gozado de sueldo íntegro y medio sueldo, en virtud de que el estatuto señalaba, sin sueldo, los términos 30, 60, 90 y 120 días y en la nueva ley se estableció una prórroga hasta llegar a 52 semanas independientemente de la antigüedad del servidor público.

Los términos para ejercitar las acciones derivadas de la ley laboral burocrática se señalan en el título sexto de la nueva ley, estableciendo éstos de un año, de un mes, cuatro meses y dos años según el objeto de la acción. La variante aquí es el término de cuatro meses, toda vez que en el estatuto se otorgaba un mes para los casos que la ley de 1963 otorga los cuatro.

Como se mencionó con antelación, el órgano competente para resolver las controversias en esta materia, con la nueva ley, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que está integrado por un Magistrado representante del Gobierno Federal, un Magistrado que representa a los trabajadores, designado por la FSTSE y un tercer Magistrado nombrado por los dos representantes mencionados.

En lo referente al procedimiento ante éste órgano sólo varía respecto al término de contestación de la demanda, que era de tres días y ahora es de cinco (Artículo 118 a 147).

En lo correspondiente a la competencia para resolver los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, la tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la ley de 1963 así lo señala. Esta competencia se ejerce a través de una Comisión de carácter permanente para sustanciar y emitir un dictámen, posteriormente lo pasa al pleno de la Suprema Corte para la resolución (Artículo 152 a 161).

Como se ha visto, con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece la forma de reglamentar las relaciones de trabajo de éste y sus empleados y aunque no se toma la función desde el punto de vista de una carrera de servicio, si podemos considerar que se dan los inicios de ésta ya que se prevé, con el escalafón, los requisitos y los procedimientos para ocupar las plazas vacantes y de esta forma, también buscar ascensos y mejorar en diversos aspectos al trabajador.

Es cierto, como se ha observado, que ésta ley sólo reguló a los trabajadores de base y dejó fuera a los de confianza; que, el escalafón contenido ahí resulta inoperante en las condiciones actuales de nuestro medio, sin embargo, creemos que se cuenta con los elementos necesarios para mejorar esta ley y adecuar el escalafón a las condiciones existentes en nuestro país, así como buscar la manera de regular, a través del Servicio Civil, tanto a los trabajadores de base como a los de confianza, pues con un carácter o con otro, todos son, a fin de cuentas, servidores públicos, independientemente de las funciones de unos y otros.

F.- LOS INTENTOS POR INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POSTERIORES A LA LEY DE 1963.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 fue considerada sólo como un ordenamiento encaminado a regular a los trabajadores del Estado en sus relaciones laborales con éste.

Pero a partir de los años ochenta, diecinueve años después de la ley en cita, el servicio civil vuelve a ser tomado en cuenta para ser implantado en nuestro país con el objetivo de que los servidores públicos lleven a cabo, dentro del Gobierno Federal, una carrera laboral; para esto se requería lo que se dió en llamar, de ahí en adelante el Servicio Civil de Carrera.

A continuación hacemos un breve análisis cronológico de lo que comenzó en 1980 y para abril de 1998 aún no se ha concretado.

En 1980 al reformarse el reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto se da un cambio en la estructura de la misma creándose la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal para diseñar un modelo de servicio civil aplicable a las circunstancias y necesidades de nuestro país; para ello fue necesario transformarla, el 25 de Enero de 1983, en Dirección General de Servicio Civil cuyas facultades, según el reglamento en cuestión fueron entre otras: diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil de Carrera del Poder Ejecutivo Federal, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria; establecer en coordinación con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal la normatividad de los Programas de Productividad y Capacitación de los Servidores Públicos, etc.

En ese mismo año, pero en el mes de Junio, se crea la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil a la que se encargó como función principal instaurar el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, pues entre otras funciones se le encomendó promover la realización de programas de Servicio Civil de Carrera ante las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, determinar el marco jurídico que permitiera la instauración del mismo, etc., conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pues en el mismo "se proponía instaurar el Servicio Civil de Carrera para generar las condiciones de una eficaz carrera administrativa fomentando la vocación de servicio del personal federal y su capacitación permanente".³⁵ Esta comisión estaba integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

La Dirección General de Servicio Civil se fusiona en 1985 con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, formando entre ambas la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

Con base en lo anterior se difunde de manera extraoficial *un proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México*, adjudicado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al mismo tiempo que se presenta el Proyecto Tipo de Condiciones Generales de Trabajo, como parte del anexo V del Informe de Labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto del período del 1o. de Septiembre de 1983 al 31 de Agosto de 1984.

En el primer documento se incluyeron los objetivos, antecedentes y marcos conceptual y legal para el Servicio Civil y, por primera vez encontramos una definición del mismo entendiéndolo como "*la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos*".³⁶

³⁵ El Servicio Civil de Carrera. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, México 1997, P.1.

³⁶ El Servicio Civil de Carrera, Op. Cit., P.3.

De lo anterior observamos que la finalidad del servicio civil, en ese entonces, fué "vincular la obtención de los objetivos nacionales e institucionales con la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos..."³⁷

Lo mencionado en los párrafos anteriores no llegó a concretarse, se quedó "congelado" en ese sexenio que terminó en 1988.

El siguiente año, en Septiembre de 1989, fue presentada por la FSTSE, como representación sindical ante la Comisión Intersecretarial, la Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil para el período 1989-1992, al mismo tiempo que la Dirección de Servicio Civil dependiente de la Coordinación de Modernización antes referida, dio a conocer el Sistema de Evaluación del Desempeño para ser aplicado a todas las dependencias del Gobierno Federal, lo que abrió una nueva posibilidad para el Servicio Civil de Carrera en nuestro país, aunque aún para abril de 1998 no se ha establecido.

El cambio de Administración en 1988 y el comienzo de un nuevo sexenio, trae como consecuencia que en 1992 se fusione la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creándose para diseñar, coordinar supervisar y evaluar el Servicio Civil, la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, y que de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda publicado el 11 de Septiembre de 1996, se llama actualmente *Unidad de Servicio Civil*, y es quien tiene las funciones mencionadas, y la encargada por ende, de promover la instauración del Servicio Civil de Carrera en nuestro país, pues el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempló entre otras cosas lograr la profesionalización de los Servidores Públicos y establecer un servicio de carrera para el mejor desempeño de la función gubernamental.

³⁷ Ídem.

CAPÍTULO TERCERO.

ORDENAMIENTOS Y DISPOSICIONES QUE FUNDAMENTAN EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

A.- ETAPAS QUE CONFORMAN EL MODELO DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Para buscar la profesionalización de los servidores públicos en México, han sido contempladas varias etapas por las que debe pasar éste y requisitos que debe cubrir en cada una de ellas; estos pasos incluyen el reclutamiento, la selección, el ingreso, la capacitación, la promoción y el retiro del servicio.

Los pasos enunciados en el párrafo anterior comprenden las etapas de los modelos de servicio civil implementado en otros países. Bajo la misma estructura se ha pretendido instaurar, desde los años 80s. un servicio civil de carrera mexicano; estas etapas son *pre-empleo*, *empleo* y *post-empleo* y se estructuran como a continuación se observa.

1.- PRE-EMPLEO.- Esta etapa se compone de los actos que tienden a formalizar la relación de trabajo entre el Estado y el aspirante a ingresar a laborar para el primero. Integran esta etapa los procesos de reclutamiento y selección.

a) Reclutamiento.- Es el proceso necesario para localizar y atraer a los aspirantes a ingresar y desarrollarse dentro del servicio civil, haciendo carrera como trabajadores del Estado.

b) Selección.- Es el proceso a través del cual se analizan la capacidad, experiencia, intereses y aspiraciones de los candidatos, con el objeto de seleccionar a los más aptos para ingresar al empleo.

2.- EMPLEO.- Es la etapa en la que se formaliza la relación laboral entre el estado y el servidor público, es decir, donde se establece el vínculo que une al trabajador con el Estado, ya que es aquí donde comienza, para el servidor, la carrera laboral. Se compone esta etapa del ingreso, la capacitación y la promoción.

a) Ingreso.- Es el acto que permite la entrada del servidor público a las filas de los trabajadores del Estado toda vez que es el comienzo de la relación de trabajo; se da a través del nombramiento, que constituye el documento con el cual se da formalidad a la relación laboral, puesto que en él se establece la relación formal.

b) Capacitación.- Es el proceso mediante el cual se proporciona a los trabajadores los conocimientos y técnicas necesarias para desempeñar eficientemente las actividades encomendadas y, al mismo tiempo, se le pone en condiciones de aspirar a puestos de mayor jerarquía y responsabilidad que le permiten superarse.

c) Promoción.- Es el proceso que le permite al trabajador el acceso a nuevos puestos de mayor nivel jerárquico y de remuneración a través del sistema de escalafón.

3.- POST-EMPLEO.- Es la etapa en la que se pone fin a la carrera del servidor público a través de la separación del trabajador, del servicio, conservando en algunos casos, sus derechos a la seguridad social. La terminación laboral se puede dar por baja, jubilación y pensión.

a). Baja.- Es la separación del servicio originada por despido, renuncia y muerte.

b). Jubilación.- Es la separación del trabajo como consecuencia de haber cumplido con los años que para tal efecto establece la legislación de la materia.

c).- Pensión.- Se entiende como tal, proveer de seguridad social en todos los aspectos al trabajador que se encuentre en estado de invalidez.

Bajo los lineamientos anteriores, se han implantado en diversas dependencias y entidades servicios de profesionalización como pequeños servicios civiles de carrera, donde se han contemplado las etapas antes mencionadas a través de normas diversas, las cuales son objeto de análisis del siguiente punto.

B.- LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN CONTEMPLADOS POR DIVERSAS NORMAS

El servicio de profesionalización de carrera ha sido implementado en diversas dependencias de la administración pública y algunos organismos basándose en las etapas que conforman el modelo de servicio civil de carrera. El objetivo que se persigue es promover la capacitación y especialización de los servidores públicos con el afán de elevar la eficacia de las instituciones del sector público; la aplicación ha sido individualizada, sin embargo podría ser generalizada y someter su aplicación mediante una ley de carácter general.

El servicio profesional ha significado a través de su desarrollo y evolución una opción real de superación constante para el empleado público así como un medio para mejorar a las instituciones en las actividades que deben realizar.

Entre los servicios profesionales que se han ido creando tenemos el Servicio Profesional Electoral a través de un Estatuto, el de la Procuraduría General de la República, el Servicio Profesional Agrario, el SIP INEGI y el Servicio Fiscal de Carrera puesto en vigencia apenas el 1o. de Julio de 1997, entre otros.

Los sistemas de profesionalización mencionados, tomaron las etapas, como ya se dijo, que conforman el modelo del servicio civil de carrera y así mismo, bajo estos lineamientos, nos proponemos comparar algunos de ellos, a fin de encontrar semejanzas entre unos y otros.

Con el afán de contar con la información de mayor utilidad para el presente análisis hemos tratado de seleccionar los ordenamientos, disposiciones y documentos más actuales. Para una mayor precisión de los datos especificaremos la fecha de publicación en el Diario Oficial de cada documento utilizado.

ORDENAMIENTOS UTILIZADOS Y SU FECHA DE PUBLICACIÓN.

Ley Orgánica de la Armada de México.	14-Enero-1985.
Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	11-Diciembre-1986.
Estatuto del Servicio Profesional Electoral.	24-Diciembre-1992.
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.	15-Julio -1993.
Ley del Servicio Exterior Mexicano.	04-Enero-1994.
Acuerdo del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI	03-Junio- 1994.
Estatuto del Servicio Profesional Agrario	14-Septiembre-1994.
Ley del Servicio de Administración Tributaria	15-Diciembre -1995.
Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal	30-Abril-1996.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	26-Mayo- 1996.

RECLUTAMIENTO					
LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 58.- El reclutamiento de personal de marinería se efectuará:</p> <p>I.- Por conscripción en los términos de la Ley del Servicio Militar;</p> <p>II.- Por contrato de enganche voluntario de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en los mismos.</p> <p>Artículo 59.- El reclutamiento de personal de cadetes y alumnos, se efectuará por contrato de enganche voluntario a las condiciones y términos establecidos en el mismo.</p> <p>Artículo 60.- El personal de la milicia auxiliar se reclutará por contrato voluntario, según las condiciones y términos establecidos en el mismo.</p>	<p>Artículo 149.- El reclutamiento de personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea, se llevará a cabo:</p> <p>I.- Por conscripción, de conformidad con lo establecido en la Ley del Servicio Militar; y</p> <p>II.- Por enganche voluntario, seleccionando a los individuos que soliciten, bajo las condiciones estipuladas en los contratos de enganche correspondiente.</p> <p>Artículo 152.- El personal Profesionalista y Técnico que requiera el activo de los servicios del Ejército y Fuerza Aérea, de cuyas especialidades no existan Escuelas o Cursos Militares de Formación, podrá proceder:</p> <p>I.- De los militares de Arma y de Servicio que soliciten y que acrediten con Título Profesional, Diploma o Certificado, según corresponda los conocimientos respectivos.</p> <p>II.- Reclutando de los egresados de las Escuelas y universidades Civiles, que acrediten con Título Profesional, Diploma o Certificado, según los conocimientos respectivos.</p>	<p>Artículo 48.- Los interesados en ingresar al Servicio Profesional, deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Ser mexicano por nacimiento, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial;</p> <p>III.- Haber acreditado el nivel de educación media superior;</p> <p>IV.- No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años;</p> <p>V.- No haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización política en los últimos cinco años;</p> <p>VI.- No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público;</p> <p>VII.- Aprobar los exámenes que para el efecto se determinen; y</p> <p>VIII.- Presentar solicitud respectiva, acompañada de la documentación que acredite los requisitos anteriores.</p> <p>Artículo 79.- El Director General del Instituto podrá celebrar convenios con Instituciones académicas y de educación superior a fin de propiciar que participen en los programas de formación y desarrollo</p>	<p>Se llevará a cabo a través de convocatoria y cumpliendo los requisitos que señala el artículo 26:</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos;</p> <p>II.- Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral;</p> <p>III.- Poser el grado de escolaridad mínimo de secundaria para el caso de Policía del D.F. y de preparatoria para el caso de la Policía Judicial;</p> <p>IV.- No tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso;</p> <p>V.- Contar con la edad con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policíacas;</p> <p>VI.- No hacer uso de sustancias psicoactivas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares; alcoholismo;</p> <p>VII.- No padecer VIH;</p> <p>VIII.- Tener acreditado el servicio militar nacional, y haber sido suspendido ni inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco.</p>	<p>Los requisitos para ser reclutados y formar parte de los servicios profesionales observamos no son iguales en todos los casos, pues para formar parte de la Armada y el Ejército de México no se exigen requisitos especiales.</p> <p>El grado de estudios también es variable pues mientras para el Servicio Profesional Electoral, para integrar la Seguridad Pública del D.F. se aceptan con miembro del Servicio Exterior Mexicano se requiere de una licenciatura.</p> <p>Resalta aquí la opción que contemplan el Ejército y el Servicio Profesional Electoral de reclutar parte de su personal de Universidades Civiles e Instituciones Educativas de Educación Superior, como de la personal de la rama Técnico-Administrativa será mediante examen público...</p>	

SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL I N E G I.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO.	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 38.- podrán ingresar al Subsistema tanto candidatos internos como externos..</p> <p>Artículo 34.- Los aspirantes a ocupar cualquier puesto del Subsistema, deberán tener además de los requisitos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en los conocimientos, grado de escolaridad, experiencia, aptitudes y habilidades que sean requeridos para éste, lo que se comprobará con la documentación fehaciente y con las evaluaciones correspondientes.</p> <p>Artículo 33.- La realización de exámenes o concursos de oposición para ingreso y promociones serán dados a conocer por medio de convocatorias.</p> <p>Artículo 46.- Las convocatorias serán dadas a conocer por el Secretario Técnico, colocándolas en todos los pizarrones y demás áreas designadas para avisos y notificaciones al personal, dentro de las instalaciones del Instituto y, en los casos que se considere necesario, por los medios de comunicación masiva.</p>	<p>Artículo 26.- El reclutamiento y la selección tendrán como propósito captar aspirantes idóneos para el servicio profesional, una vez satisfechos los requisitos correspondientes.</p> <p>Artículo La Comisión del Servicio Agrario, deberá tomar en cuenta para que los interesados puedan ingresar al Servicio Profesional los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional;</p> <p>II.- Ser titulado o pasante con créditos terminados, de una carrera profesional de cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias, y</p> <p>III.- Demostrar una clara vocación por el servicio social</p>	<p>Artículo 16.- El personal del Servicio de Administración Tributaria queda agrupado en tres categorías, de las cuales las dos primeras se integran con trabajadores de confianza y la última con trabajadores de base.</p> <p>Todos los individuos tienen las mismas oportunidades para ingresar al Servicio de Administración Tributaria en función de su experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades, según el artículo 17 F. I.</p>	<p>El Servicio Civil de Carrera es para los agentes de Ministerio Público, de la policía Judicial y los Peritos adscritos a los servicios periciales de la Institución (art. 32)</p> <p>Para los cargos anteriores se requiere:</p> <p>I. Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;</p> <p>II. Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral;</p> <p>Tener Cédula Profesional de Licenciado en Derecho y un año de experiencia para agentes del Ministerio Público; escolaridad mínima de preparatoria o equivalente para agente de la Policía Judicial; Título o Cédula Profesional para acreditar los conocimientos técnicos, científicos o artísticos sobre los casos de los peritos;</p> <p>III. No haber usado de sustancias psicoactivas u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;</p> <p>IV. Para agentes del Ministerio Público y Policía Judicial, tener acreditado el Servicio Militar Nacional, y</p> <p>V. No estar suspendido no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público en los términos de las normas aplicables. (Artículos 34, 35 y 36)</p>	<p>El Servicio Civil de Carrera es para los agentes de Ministerio Público de la Federación, agente de la policía Judicial Federal y Peritos (art. 32)</p> <p>Para los cargos anteriores se requiere:</p> <p>Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;</p> <p>Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o culposo calificado como grave por la ley.;</p> <p>Tener Título y Cédula Profesional de Licenciado en Derecho para agentes del Ministerio Público de la Federación; escolaridad mínima de preparatoria o equivalente para agente de la Policía Judicial Federal; Título o Cédula Profesional para acreditar los conocimientos técnicos, científicos o artísticos sobre los casos de los peritos;</p> <p>No hacer uso ilícito de sustancias psicoactivas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;</p> <p>No estar suspendido no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público en los términos de las normas aplicables. (Artículos 22, 23 y 24.)</p>	<p>La licenciatura es terminada requisito indispensable para el reclutamiento del personal de las dependencias y organismos aquí analizados, ya sea que se cuente con título o siendo pasante.</p> <p>La característica que deseamos enfatizar es la que contiene el Servicio Fiscal de Carrera ya que pueden ingresar al servicio tanto los trabajadores de base como aquellos que sean de confianza. No existe exclusión para unos u otros.</p>

SELECCIÓN					
LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	OBSERVACIONES.
<p>No se establece en este ordenamiento de la forma de seleccionar al personal.</p>	<p>No habie esta ley de selección, sin embargo para el ingreso personal de Técnico, Profesional y consideramos que la selección consiste en escoger a los individuos que cuentan con Título Profesional, Diploma o Certificado, conforme al artículo 152 y, seleccionando a los individuos que soliciten su ingreso por enganche voluntario conforme a lo estipulado por los contratos correspondientes según la fracción II del artículo 149.</p>	<p>Artículo 49.- Serán vías de acceso al Servicio Profesional Electoral:</p> <p>I. Acreditar los cursos de formación básica y realizar las prácticas que se determinen por los órganos del Instituto; o</p> <p>II. Ganar el concurso de incorporación conforme se establezca en la convocatoria que formula la Junta; o</p> <p>III.- Aprobar el examen de incorporación que al efecto se disponga.</p>	<p>Artículo 26.- El Instituto Técnico de Formación Policial o el Instituto de Formación Profesional, según corresponda, seleccionarán de entre los aspirantes a formar parte de los cuerpos de seguridad, a quienes acrediten los conocimientos y las aptitudes que se requieran. Para ello, los aspirantes deberán someterse a un proceso de evaluación, previa convocatoria.</p> <p>Artículo 28.- La Comisión Técnica de Selección y Promoción elegirá de entre los egresados del curso de formación básica a aquellos que de acuerdo a una evaluación objetiva, cumplan con los requisitos necesarios para ocupar las plazas vacantes.</p>	<p>Artículo 28.- El ingreso como funcionario de carrera a la rama Diplomático-Consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos:</p> <p>I. Exámen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;</p> <p>II. Exámen de español;</p> <p>III. Exámenes para comprobar el dominio del idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;</p> <p>IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y</p> <p>V. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría, y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría.</p> <p>Artículo 33.- El ingreso como personal de la rama técnico-administrativa será mediante examen público, cumpliendo los requisitos para la rama diplomático-consular con excepción del grado académico que es de educación media superior y el dominio de un idioma extranjero.</p>	<p>Para seleccionar al personal más apto para ingresar al Servicio profesional se realizan evaluaciones, concursos y exámenes de oposición a fin de comprobar la capacidad de los aspirantes con el objeto de que aquellos que sean seleccionados cumplan con los perfiles que exige el puesto y tengan los conocimientos necesarios para desarrollar con eficiencia su trabajo.</p> <p>Debemos señalar que en el Servicio Profesional Electoral y en Seguridad Pública del D.F. se capacita al personal, mediante cursos, desde antes de ingresar al servicio, pues sólo ingresan aquellos que los aprueban.</p>

SELECCIÓN		OBSERVACIONES.		
SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INEGI.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO.	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	
<p>Artículo 33.- La realización de exámenes o concursos para ingreso y promoción serán dados a conocer por se determinen, que será la única vía de ingreso para los convocatorios.</p> <p>Artículo 49.- Los resultados de exámenes y concursos de oposición serán dictaminados por la Comisión SIP INEGI quien comunicará al área solicitante para efecto de selección y trámite de ingreso.</p>	<p>Artículo 28 Serán vías de ingreso al Servicio Profesional:</p> <p>I. Aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional, así como los exámenes que para el efecto se determinen, que será la única vía de ingreso para los aspirantes a la categoría A.</p> <p>Artículo 31.- La fase provisional comprenderá un periodo de seis meses.</p> <p>Artículo 69.- Para la evaluación final de la fase provisional, la Comisión tomará en cuenta los siguientes aspectos:</p> <p>I. Los resultados obtenidos en el curso de capacitación básica;</p> <p>II. El informe de las actividades llevadas a cabo, y elaborado por el visitador o abogado agrario en fase provisional;</p> <p>III. El cuestionario de evaluación, y los resultados con voto razonado, que deberán ser formulados por el jefe inmediato superior, y</p> <p>IV. El examen que se determine.</p>	<p>El personal será seleccionado en base a concursos de oposición y evaluación de la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades, conforme al artículo 17 fracción I.</p>	<p>Para ser seleccionado como agente del Ministerio Público de la Policía Judicial o Perito, es necesario haber aprobado el curso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional u otras Instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el Instituto, según los artículos 34 F. V. 35 F. IV y 36f. VI.</p> <p>Artículo 42.- Los oficiales secretarios, los mecanógrafos, y el personal administrativo en general, para ingresar y permanecer en la Procuraduría deberán presentar y aprobar los exámenes de selección, las evaluaciones psicosociales y acreditar los cursos de capacitación y actualización que prevean las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.</p>	<p>Los exámenes y los concursos de oposición son las formas que predominan en el ingreso a los sistemas de profesionalización</p> <p>También en la Procuraduría General de la República, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en el Servicio Profesional Agrario se proporciona capacitación previa, lo cual es importante pues permite a los aspirantes competir por los lugares vacantes y demostrar sus habilidades reales.</p>

INGRESO (NOMBRAMIENTO O CONTRATACION)					
LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	OBSERVACIONES.
La relación laboral se establece a través de contrato de enganche voluntario, conforme a los artículos 58, 59 y 60.	<p>Artículo 6.- Los mexicanos que decidan restar sus servicios en las Instituciones Armadas de Tierra y Aire, en forma voluntaria, firmarán un contrato manifestando su conformidad para permanecer en dichas fuerzas armadas por un tiempo determinado.</p> <p>La relación laboral se establece a través de contrato de enganche voluntario, conforme al artículo 149</p>	<p>Artículo 35.- A las personas que se incorporen al Servicio Profesional se les otorgará, mediante nombramiento provisional, el rango inicial del Cuerpo que corresponda. A partir de dicho rango se desarrollará la carrera en el Servicio Profesional.</p> <p>Artículo 56.- La vigencia del nombramiento provisional en el rango inicial será temporal, hasta en tanto se cumpla con los requisitos para la obtención de la titularidad en dicho rango.</p> <p>Artículo 57.- Por medio de la titularidad, los miembros provisionales del personal de carrera serán incorporados, de manera permanente, al Servicio Profesional.</p> <p>Artículo 59.- A los miembros del Servicio Profesional que se les otorgue titularidad en el rango les será expedido el <u>nombramiento correspondiente</u></p>	<p>Artículo 9.- Se consideran como elementos de Cuerpos de Seguridad Pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante <u>nombramiento o instrumento jurídico equivalente</u>, por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos <u>elementos</u> se <u>considerarán</u> de <u>trabajadores</u> de <u>confianza</u>.</p>	<p>Artículo 31.- Quienes fuesen admitidos en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, durante el tiempo que estudien en el mismo, un <u>nombramiento provisional de agregado diplomático</u> y tendrán las percepciones correspondientes a dicha categoría.</p> <p>Al término de los cursos impartidos por dicho Instituto, el personal aprobado <u>mantendrá su nombramiento provisional de agregado diplomático</u> por un año más, sin ser considerado personal de carrera.</p> <p>Transcurrido dicho año, la Comisión de Personal evaluará su desempeño en la Secretaría para determinar su <u>recomienda</u> <u>nombramiento definitivo en el Servicio Exterior</u> y, en su caso, el ascenso a tercer secretario y su adscripción en la secretaría o en el exterior.</p>	<p>Sólo en la Armada, el Ejército y Fuerza Aérea de México se perfecciona la relación laboral a través de contrato. No obstante, en la mayoría de los <u>servicios profesionales se formaliza dicha relación a través del nombramiento.</u></p> <p>Aunque en algunos casos el nombramiento es provisional y se pone a prueba al trabajador, sigue siendo el mismo vínculo que lo une con su patrón.</p>

INGRESO (NOMBRAMIENTO O CONTRATACIÓN)					
SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL IN E G I.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO.	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 25.- Los puestos de Presidente del INEGI, Coordinadores, Directores Generales, Regionales, Directores así como los puestos homologos por norma, serán exclusivos del Subsistema de personal de confianza nombrado bajo las normas del Sector Público.</p> <p>De la misma forma es nombrado el personal del Subsistema del personal de confianza y de base según los artículos 93 a 95 y 96 a 101.</p>	<p>Artículo 89.- Son derechos de los miembros del Servicio Profesional Agrario:</p> <p>I. Recibir su nombramiento como miembro del servicio Profesional, una vez satisfechos los requisitos correspondientes.</p>	<p>El nombramiento se rige por el artículo 123 "B" y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conforme al artículo 20 de esta ley.</p>	<p>Artículo 38.- Los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y Peritos egresados del Instituto de Formación Profesional tendrán una designación provisional por dos años en la Procuraduría, al término de la cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.</p>	<p>Artículo 33.- Los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y Peritos del Servicio Civil de una designación por el tiempo fijo de dos años, al término de los cuales serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.</p>	<p>Podemos observar en los ordenamientos que analizamos en este cuadro, que en los Servicios Profesionales al perfeccionar la relación de trabajo lo hacen conforme a lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues contempla al nombramiento como la forma principal de formalizar ésta.</p>

CAPACITACION					
LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 62.- La formación y el adiestramiento del personal estará sujeta a lo previsto en el Plan General de Educación Naval, el que se integrará con los programas y normas a las que se sujetará el personal de la Armada de México.</p> <p>Artículo 63.- Los programas y normas establecerán los requerimientos para cumplir los objetivos de:</p> <p>I. Adiestramiento;</p> <p>II. Formación;</p> <p>III. Especialización;</p> <p>IV. Estudios Superiores.</p> <p>La formación y adiestramiento se llevará a cabo en los establecimientos de educación naval, en las unidades y dependencias de la Armada, así como en otros centros educativos nacionales o extranjeros.</p>	<p>Artículo 157.- El adiestramiento militar en el Ejército y fuerza Aérea, es obligatorio para todos sus miembros, se impartirá por los Generales, Jefes, Oficiales y Clases, de conformidad con los reglamentos y Manuales Técnicos y Tácticos.</p> <p>Para ingresar, el personal Profesionista y Técnico deberá efectuar el curso de capacitación militar correspondiente, según el artículo 152 F II</p> <p>Artículo 135.- Son militares de servicio los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de las unidades de los servicios y para el desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales que corresponde llevar a cabo al servicio al que perteneczan. Su carrera es profesional y permanente.</p> <p>Artículo 122.- Los establecimientos de educación militar tendrán por objeto la del Ejército y fuerza Aérea, para la integración de sus cualidades, e inculcarles la conciencia de servicio, amor a la patria, la superación profesional y la responsabilidad social de difundir a las nuevas generaciones, los conocimientos que se les hubieren transmitido.</p> <p>Dichos establecimientos estarán constituidos por:</p> <p>I. Escuelas de Formación de Clases;</p> <p>II. Escuelas de Formación de Oficiales;</p> <p>III. Escuelas, Centros o Cursos de Aplicación, Perfeccionamiento, Capacitación, Especialización, y Actualización; y</p> <p>IV. Escuelas, Centros o Cursos Superiores.</p>	<p>Artículo 82.- Los programas de formación y desarrollo comprenderán las siguientes fases:</p> <p>a) Formación básica.</p> <p>b) y Formación Profesional</p> <p>c) Formación especializada.</p> <p>Artículo 83.- La formación básica será de carácter introductorio y buscará dar homogeneidad a los conocimientos de los aspirantes al Servicio Profesional, en materias relacionadas con las actividades electorales.</p> <p>Artículo 84.- La Formación Profesional tendrá por objeto aportar conocimientos al personal de carrera en materias vinculadas con los fines del organismo, que le permitan, en lo general, colaborar con el Instituto</p> <p>Artículo 86.- La formación especializada tendrá por objeto profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas, de interés para el Instituto.</p> <p>Artículo 87.- La formación del personal de carrera será apoyada con actividades de desarrollo y actualización profesional. Estas tendrán por objeto capacitar específicamente, así como consolidar y mantener actualizado al personal en materias relacionadas con los fines del Instituto.</p>	<p>Artículo 27.- Los aspirantes que resulten seleccionados cursarán el nivel de formación básica que imparten el Instituto Técnico de Formación Policial y el Instituto de Formación Profesional, según corresponda.</p> <p>Artículo 19.- El Programa General de Formación Policial deberá contemplar los siguientes niveles:</p> <p>I. Básico;</p> <p>II. De actualización;</p> <p>III. De especialización técnica o profesional.</p> <p>IV. De promoción, y</p> <p>V. De mandos.</p> <p>Artículo 20.- Es obligación de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública asistir a la respectiva institución de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos que conlleven a su profesionalización</p>	<p>La capacitación en el servicio exterior mexicano consiste en tomar cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año de experiencia de prácticas en la secretaria.</p> <p>(artículo 28 F. V)</p>	<p>En el Servicio Profesional la capacitación permanente toda vez que en algunos casos se proporciona como medio de prueba para el ingreso y mientras se está prestando el servicio a fin de mantener actualizado al personal a través de la especialización.</p> <p>Se observa que en la mayoría de los casos se cuenta con <u>lenguas, centros o lugares para capacitar al personal permanentemente.</u></p>

CAPACITACION					
SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACION DEL INEGI.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO.	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 68.- El Instituto promoverá y llevará a cabo acciones tendientes al desarrollo profesional y actualización permanente del personal del Subistema, de acuerdo a las necesidades de cada una de las áreas de especialización.</p> <p>Artículo 79.- Los servidores públicos tienen las siguientes obligaciones:</p> <p>VII. Asistir a los cursos y demás eventos de capacitación y actualización que imparta el Instituto, relacionados con su rama de especialización, previo acuerdo con su jefe inmediato superior.</p>	<p>Artículo 47.- Para su ingreso, permanencia y ascenso, el personal del Servicio Profesional y los aspirantes al mismo estarán obligados a participar y acreditar los programas de capacitación y desarrollo, que se llevarán a cabo simultáneamente al desempeño en su puesto en la Procuraduría.</p> <p>Artículo 50.- El curso de capacitación básica será de carácter inductivo e informativo para los aspirantes a ingresar al personal de carrera, y tendrá una duración de hasta cinco semanas.</p> <p>Artículo 52.- El diseño y contenido de los cursos será definido por la Comisión. La impartición de los cursos corresponde a la Dirección de Capacitación.</p> <p>Los programas dirigidos al personal del Servicio Profesional se clasificarán de acuerdo con el nivel o rango que ocupen y serán los siguientes:</p> <p>I. Programa de capacitación básica para aspirantes a visitadores y abogados agrarios;</p> <p>II. Programa de capacitación para visitadores y abogados agrarios;</p> <p>III. Para Subjefes de Residencia, Jefes de Residencia y Jefes de Departamento;</p> <p>IV. Para Subdelegados, Subdirectores y Directores, y</p> <p>V. Para Delegados y Directores Generales.</p>	<p>Artículo 15.- El Servicio Fiscal de Carrera tendrá la finalidad de dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeta a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.</p> <p>Artículo 17.- El Servicio Fiscal de Carrera se regirá por los principios siguientes:</p> <p>II. Especialización y profesionalización en cada actividad sustantiva, conforme a un catálogo de puestos específicos en los que se determine la naturaleza, funciones, adscripción, requisitos, salario y prestaciones de cada puesto; y</p> <p>IV. Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente, relacionados con la actividad sustantiva del Servicio de Administración Tributaria y la promoción de los funcionarios fiscales, a fin de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios.</p>	<p>Artículo 41.- Para permanecer en el servicio de la Procuraduría como agente del Ministerio Público, agente de la Policía Judicial o Perito, dentro del Servicio Civil de Carrera, los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a que se convoque.</p> <p>Artículo 48.- Todos los servidores de la institución están obligados a seguir los programas de formación que se establezcan para su capacitación, actualización y, en su caso, especialización profesional.</p>	<p>Artículo 38.- Los funcionarios designados al artículo 34 de esta ley, Secretarios del Ministerio Público de la Federación y en general, todos los servidores de la institución están obligados a seguir los programas de formación que se establezcan para su capacitación, actualización y, en su caso, especialización profesional.</p>	<p>En el Servicio es permanente toda vez que en algunos casos se proporciona como medio de prueba para el ingreso y mientras se está prestando el servicio a fin de mantener actualizado al personal a través de la especialización.</p> <p>Se observa que en la mayoría de los casos se cuenta con escuelas, centros o lugares para capacitar al personal permanentemente.</p>

PROMOCIÓN					
LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	OBSERVACIONES.
Artículo 84.- Al término de los cursos de formación, personal de cadetes será promovido a la jerarquía de Guardiamarina. El Primer Maestro.	Artículo 127.- Los mexicanos que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas, atendiendo a sus capacidades, preparación, responsabilidad y antigüedad, se ocuparán de los marcos de servicio que se encuentren realizando cursos, será promovido conforme a lo que establezca la Ley de Ascensos,	Artículo 93.- Cuando se generen vacantes en la estructura de rangos, la Junta, a través de la convocatoria correspondiente, establecerá el procedimiento para ocuparlas.	Artículo 29.- Los integrantes de los Cuerpos de Seguridad Pública sólo podrán ascender a las plazas vacantes de las jerarquías inmediatas superiores mediante evaluación curricular o concurso de promoción, dependiendo de la jerarquía a la que aspiren y conforme al sistema de carrera policial.	Artículo 37.- Los ascensos del personal de carrera a segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la Rama Diplomático-Consular, así como a agregado administrativo y Coordinador Administrativo en la rama técnico-administrativa, serán acordados por el secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal. Al efecto la Comisión de Personal organizará concursos de ascenso que comprenderán:	Sólo en casos excepcionales se promueve al personal para ascender basándose en la antigüedad, tal es el caso del Ejército Mexicano. En el Servicio Profesional es necesario para ascender, aprobar los exámenes, concursos o exámenes demostrando con ello que se está preparado para ocupar un puesto de mayor responsabilidad.
Artículo 85.- El personal de servicio que se encuentre realizando cursos, será promovido conforme a lo que establezca la Ley de Ascensos,	Artículo 96.- Para optar por un ascenso en la estructura de rangos, miembros del Servicio Profesional deberán contar, como mínimo, con dos años de antigüedad efectiva en el rango inferior del que se pretenda ascender, así como someterse a las evaluaciones para promoción que se determinen.	Artículo 96.- Para optar por un ascenso en la estructura de rangos, miembros del Servicio Profesional deberán contar, como mínimo, con dos años de antigüedad efectiva en el rango inferior del que se pretenda ascender, así como someterse a las evaluaciones para promoción que se determinen.	Artículo 31.- De acuerdo a las necesidades de cada corporación, la Comisión Técnica de Selección y Promoción respectiva expedirá una convocatoria a concurso de promoción. Dicha convocatoria señalará las plazas a cubrir en cada jerarquía así como los requisitos de ingreso al curso de promoción respectivo.	I. La evaluación del expediente de los aspirantes a ascenso en función de las siguientes promedades: a) Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones, y b) Mayor antigüedades la categoría y en el servicio. II.- Exámenes escritos y orales para determinar la preparación académica de los aspirantes al ascenso. Puntuación adicional podrá otorgarse por obras o trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso, siempre que sean relevantes para las relaciones internacionales de México.	
Artículo 86.- Los ascensos de marinero a Capitán de Fragata se otorgarán mediante proceso selectivo conforme a lo prescrito en esta ley, la de Ascensos y reglamentación correspondiente.	Además de lo anterior, las promociones efectuarán conforme a lo establecido en la Ley de Ascensos.				

SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INEGI.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO.	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 32.- Tanto el ingreso al Subistema como las promociones, se llevarán a cabo mediante exámenes y concursos de oposición.</p>	<p>Artículo 56.- El sistema de ascensos se sujetará a los siguientes procedimientos: I. Promoción y II.- Concurso.</p>	<p>Artículo 17.- El Servicio Fiscal de Carrera se regirá por los principios siguientes: I. Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades de los funcionarios fiscales. Para ello, estos procesos se realizarán con base en concursos de oposición y la evaluación de los elementos mencionados.</p>	<p>Artículo 45.- El ingreso y la promoción para la categoría de Jefe de Unidad Especializada y cuando menos, la inmediata inferior a ella, se realizará a través de concurso interno de oposición o de oposición libre en el porcentaje que determine el Consejo de Profesionalización. Solo podrán participar los agentes del Ministerio Público de la Federación de la categoría inmediata inferior y para acceder a ésta, por la misma vía, sólo podrán hacerlo los del nivel inmediato anterior.</p>	<p>Los exámenes y concursos de oposición son la forma primordial de ganar los ascensos cuando se aprueban los mismos, pues así se aprecia en los ordenamientos analizados.</p> <p>Esta forma de ascenso es uniforme para todos los Servicios Profesionales contemplados en este cuadro.</p>
<p>Artículo 33.- La realización de exámenes o concursos de oposición para ingreso y promociones, se darán a conocer por medio de convocatorias. Se entiende por promoción el movimiento por el que un trabajador es ascendido al puesto inmediato superior, con base en criterios de experiencia, capacitación y resultados de exámenes</p>	<p>Artículo 43.- Quienes formen parte del servicio Civil de Carrera serán ascendidos previa evaluación que se realice al efecto, de conformidad con las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.</p>	<p>Artículo 44.- Se procurará que los oficiales de secretarías, mediante las evaluaciones correspondientes, sean promovidos a agentes del Ministerio Público; en igualdad de circunstancias tendrán preferencia para ello. En todo caso, deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 34 de esta ley.</p>	<p>Artículo 46.- Para el ingreso a la categoría básica de agente del Ministerio público de la Federación se realizará a través de concurso de ingreso por oposición interna o libre. Al primero sólo tendrán acceso los Secretarios del Ministerio Público de la Federación.</p>	<p>Artículo 48.- Los niveles de agente de la Policía Judicial Federal se determinarán atendiendo a su especialización, responsabilidad asignada u otros criterios que permitan establecerlos.</p> <p>Para el ingreso a nivel básico de agente de la Policía Judicial Federal se realizará concurso de ingreso con las características que determinen las disposiciones aplicables.</p>
<p>Artículo 35.- Los exámenes serán técnicos y psicométricos y se aplicarán para cada puesto de especialización.</p>	<p>Artículo 58.- El concurso será el mecanismo exclusivo para ser asignado a las categorías C,D,E,F y G.</p>	<p>IV. Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente, relacionados con la actividad sustantiva del Servicio de Administración Tributaria y la promoción de los funcionarios fiscales, a fin de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios.</p>	<p>Artículo 47.- Los niveles de agente de la Policía Judicial Federal se determinarán atendiendo a su especialización, responsabilidad asignada u otros criterios que permitan establecerlos.</p>	<p>Artículo 37.- Las promociones se realizarán a un rango salarial igual o inmediato superior al del puesto de origen.</p>

RETIRO DEL SERVICIO					
LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS	LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 105.- La separación del servicio activo y procederá:</p> <p>I. Por ministerio de ley;</p> <p>II. Por acuerdo del Alto Mando, y</p> <p>III. Por acuerdos de los Mandos Superiores.</p>	<p>Artículo 170.- La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Alto Mando, de la Defensa Nacional.</p>	<p>Artículo 52.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública podrán ser desistuidos por las siguientes causas:</p> <p>. Faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada;</p> <p>II. La sentencia condenatoria por delito intencional que haya causado ejecutoria;</p> <p>III. Por falta grave a los principios de actuación y a las normas de disciplina que se establezcan en cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública;</p> <p>IV. Por incurrir en faltas de probidad y honradez;</p> <p>V. Por portar arma de fuego fuera del servicio.</p> <p>VI. Por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;</p> <p>VII. Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo del sustancias psicotrópicas o estupefacientes, o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo;</p> <p>VIII. Por desacato injustificado a las órdenes de sus superiores;</p> <p>IX. Por revelar asuntos secretos o reservados, de los que tenga conocimiento;</p> <p>X. Por presentar documentación alterada;</p> <p>XI. Por aplicar a sus subalternos en forma dolosa o reiterada correctivos disciplinarios notoriamente injustificados, y</p> <p>XII. Por obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho.</p>	<p>Artículo 39.- En el caso de que un Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario o Consejero personal de carrera de la rema diplomático-consular no hubiere ascendido a la categoría inmediata superior en un plazo de siete años por falta de méritos para ascender, o por no haber aprobado los exámenes de ascenso en tres ocasiones, el Secretario de Relaciones Exteriores podrá acordar:</p> <p>III. Separar al funcionario del servicio exterior.</p> <p>Artículo 53.- Se causará baja en el Servicio Exterior Mexicano:</p> <p>. Por renuncia;</p> <p>II. Por jubilación;</p> <p>III. Por declaración de estado de interdicción mediante sentencia ejecutoriada, y</p> <p>IV. Por encontrarse en el supuesto del artículo 39.</p>	<p>Artículo 57.- Por medio de la titularidad, los miembros provisionales del personal de carrera serán incorporados, de manera permanente, al Servicio Profesional. Dicha titularidad estará referida exclusivamente a la estructura de rangos.</p> <p>Último párrafo:</p> <p>El personal de carrera perderá la titularidad y, consecuentemente causará baja del Servicio Profesional cuando incurra en violaciones graves a las disposiciones establecidas en el presente Estatuto o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p> <p>Artículo 132.- Los miembros del Servicio Profesional quedarán separados del servicio por las causas siguientes:</p> <p>I. Renuncia;</p> <p>II. Retiro por edad y tiempo de servicios, incapacidad física o mental que le imputa el desempeño de sus funciones o fallecimiento, y</p> <p>III. Destitución.</p>	<p>Como se señala en el modelo de servicio civil, la baja, la jubilación y la destitución son formas de terminar el servicio empleado público.</p> <p>No obstante lo anterior, resulta interesante un caso especial contemplado por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Se trata de la baja por no ascender en un lapso determinado de tiempo después de que se le dan al trabajador varias oportunidades para hacerlo.</p>

RETIRO DEL SERVICIO					
SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INEGI.	ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO.	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA A GENERAL DE LA REPUBLICA.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo 60.- Los servidores públicos que no hayan tenido incrementos salariales, promoción o evaluaciones satisfactorias en tres años, se someterán a evaluación y examen actualización, si no logran resultados positivos la Comisión dictaminará su baja.</p> <p>Artículo 87.- Son causales para dar por terminados los efectos del nombramiento de los servidores públicos del Subsistema:</p> <p>I. Renuncia al puesto.</p> <p>II. Abandono del empleo</p> <p>III. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Información, Estadística y Geografía, especialmente en lo referente a confidencialidad.</p> <p>IV. La irresponsabilidad y descuido manifestado en el desempeño de sus funciones.</p> <p>V. La sentencia ejecutoriada dictada por delito intencional.</p> <p>VI.- Desobediencia reiterada y sin justificación a las instrucciones del jefe inmediato superior.</p> <p>VII. La falta de probidad y honradez.</p> <p>VIII. Las demás señaladas en la legislación laboral.</p>	<p>Artículo 34.- El personal de carrera perderá la titularidad y se da conforme a lo establecido en el artículo 123 "B" de la Constitución Mexicana y lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado.</p> <p>Artículo 91.- Los miembros del Servicio Profesional quedarán separados por las causas siguientes:</p> <p>. Retiro por edad, por tiempo de servicios o por incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones;</p> <p>II. Renuncia, y</p> <p>III. Destitución.</p>	<p>El retiro del servicio establecido en el artículo 123 "B" de la Constitución Mexicana y lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado.</p>	<p>Artículo 46.- Los agentes del Ministerio Público de la policía Judicial y Penales que estén sujetos a proceso como responsables de delito doloso, o culposo calificado como grave por la ley, serán suspendidos desde que se dicte el auto de formal prisión o de sujeción a proceso y hasta que se emita sentencia ejecutoriada. En caso de que esta fuere condenatoria serán destituidos...</p>	<p>Artículo 59.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, Judicial Federal y Penales que estén sujetos a proceso como responsables de delito doloso, o culposo calificado como grave por la ley, serán suspendidos desde que se dicte el auto de formal prisión o de sujeción a proceso y hasta que se emita sentencia ejecutoriada. En caso de que esta fuere condenatoria serán destituidos...</p>	<p>Cuando un servidor público comete un delito grave y resulta culpable conforme a sentencia ejecutoriada se le destituye del cargo. También puede separarse a un trabajador por medio de la jubilación o pensión como se observa en el Servicio Profesional Agrario.</p> <p>Agui también haremos notorio el hecho de quedar separado del servicio como consecuencia de no haberse promovido ni obtener ascensos en un tiempo determinado a pesar de ser el trabajador reevaluated y no obtener resultados positivos pues así lo señala el Sistema de Profesionalización del INEGI.</p>

Existen otros servicios profesionales además de los antes analizados como son, entre otros, el del Poder Judicial Federal, el del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, denominados "carrera judicial", el de la Comisión Nacional del Agua, la carrera magisterial, etc. No obstante sólo tomamos algunos de los que se encuentran vigentes a fin de mostrar que el servicio civil de carrera ya ha sido puesto en marcha en algunas dependencias y órganos del Gobierno Mexicano y lo que falta ahora es reglamentarlo bajo los mismos lineamientos que establezca la Ley del Servicio Civil para las dependencias y entidades, para que el servicio profesional sea uno sólo.

Lo anterior podría llevarse a cabo a través de una Ley del Servicio Civil Federal que dote de derechos a los trabajadores de confianza al servicio del Estado permitiendo la entrada al servicio civil a los trabajadores de base, es decir, un ley que constituya una "puerta" por la que puedan entrar y hacer carrera las dos clases de trabajadores que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

C.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Esta ley es uno de los ordenamientos donde se encuentra el fundamento para la instauración del servicio civil de carrera en nuestro país, ya que la misma establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, según el artículo 1º, y, es en las dependencias y entidades donde tendría aplicación una ley con el carácter que se ha venido señalando.

Además, en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000 se establece que en las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública de nuestro país deben elaborarse programas de modernización y, entre los objetivos planteados en el programa, se señala que se buscará la "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" como uno de los medios para lograr la anhelada modernización.

En el artículo 21 del presente cuerpo jurídico se establece la facultad del Presidente de la República para constituir Comisiones Intersecretariales y de ahí deriva la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en 1984, con la tarea de promover la implantación del servicio civil de carrera en el Estado Mexicano, aunque a la fecha, esa tarea no ha logrado concretarse aún y por ello la razón del presente trabajo.

De la ley que tratamos nos referiremos a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo toda vez que el Presidente Ernesto Zedillo, en la Ceremonia Conmemorativa del 58 Aniversario de la Promulgación del Estatuto Jurídico, realizado en la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, dijo "haber dado instrucciones a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que elaboren un proyecto de ley del Servicio Civil de Carrera".³⁸

³⁸ Acontecer Sindical, Ediciones de la FSTSE, Diciembre-Enero de 1997, México D.F., N° 27, p.7

Primeramente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde, según la fracción I del artículo 31 de la Ley, proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, y lo hace a través del Plan Nacional de Desarrollo que, en el publicado para el periodo 1995-2000, se busca, como uno de los objetivos primordiales, lograr la modernización de la función pública, para lo que fue necesario, según el Informe de Ejecución del Plan, desarrollar un modelo de Servicio Civil que "basado en el principio del mérito, permite la profesionalización de los Servidores Públicos con objeto de contar con una Administración Pública moderna y eficiente," tendiente al "desarrollo de un auténtico Servicio Civil de Carrera que permita dar continuidad a los programas y planes de trabajo de la Administración Pública Federal".³⁹

Para conseguir lo planteado anteriormente "se diseñó un anteproyecto de ley para establecer el Servicio Civil Federal, y dar cumplimiento a los objetivos señalados".⁴⁰

Por otro lado, de acuerdo a la fracción XXIV le corresponde, entre otras cosas, establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, es decir, es la dependencia encargada de proponer y normar lo relativo a las formas como se debe administrar el factor humano que presta sus servicios a la administración pública.

De la función anterior se desprende la facultad que tiene esta secretaría para elaborar las normas tendientes a regular el reclutamiento, selección, capacitación, promoción, desarrollo, evaluación y separación del servicio de los trabajadores que laboran en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, facultad que es desarrollada por la unidad del servicio civil mencionada con antelación y, conforme a lo señalado en el Informe de Ejecución respectivo, esto será posteriormente a través de una Ley del Servicio Civil Federal, aunque no sabemos a ciencia cierta si este proyecto será presentado al Congreso de la Unión este año o el siguiente, o tal vez en otro periodo presidencial.

³⁹ Informe de Ejecución 1995 del Plan Nacional de Desarrollo, P.99.

⁴⁰ Informe de Ejecución 1996 del Plan Nacional de Desarrollo, P. 69.

Por su parte en el artículo 37 de la Ley en cita encontramos lo relativo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la que corresponde promover la eficiencia en las gestiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, por lo que debe en gran medida, buscar la modernización propuesta por el PROMAP, y por ende, la profesionalización de los servidores públicos como se ha venido contemplado en el presente capítulo. (f. VII)

A esta Secretaría le corresponde también inspeccionar y vigilar que las dependencias cumplan con las normas en materia de sistema de contratación y remuneración de personal lo que la involucra con el reclutamiento, selección e ingreso que hemos tratado, como etapas del servicio civil, además de la promoción, pues en este proceso es importante la remuneración de los servidores públicos en cada nivel que van alcanzando, lo anterior conforme a lo señalado en la fracción VIII.

Debe opinar la SECODAM sobre los proyectos de normas en materia de administración de recursos humanos lo que la vincula con la SHCP al establecer ésta última, las normas relativas a la materia. También en conjunto con la SHCP debe autorizar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos. Aquí podemos decir nuevamente que está ligada con los objetivos que persigue el gobierno federal con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública para el periodo 1995-2000 concerniente a la modernización del Estado Mexicano a través de la profesionalización de la función pública.

D.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

Esta Ley es la encargada de regular lo correspondiente al presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, como lo indica su nombre.

Dentro de lo que se refiere al gasto público encontramos aquellas erogaciones que realiza el Estado a fin de cumplir con las funciones que le son encomendadas, y ahí es donde se encuadran las erogaciones por concepto de pago de los salarios de los trabajadores que sirven al Estado dentro de lo que señala el artículo 20 como gasto corriente. En consecuencia, corresponde a esta ley normar los gastos originados por concepto de contratación de personal e intervenir en los planes del Ejecutivo Federal conocidos como Planes Nacionales de Desarrollo y por lo mismo en el de este sexenio propuesto para el periodo 1995-2000, en virtud de que, si se busca profesionalizar al servidor público para hacerlo más eficiente en su desempeño y con ello modernizar la Administración Pública, debe programar el gasto público con el objeto de permitir la promoción de los trabajadores, lo que conlleva un aumento en sus salarios y, en el gasto público. Para lo anterior, se hace necesario que cada entidad planee, programe, presupueste, controle y evalúe sus actividades respecto al gasto público conforme al artículo 7 de esta ley; para el efecto se elaboran programas donde se señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, un ejemplo de ello podemos citar el PROMAP 1995-2000, analizado con posterioridad.

Consideramos de gran importancia ésta ley como uno de los ordenamientos en los que se fundamenta el servicio civil de carrera en virtud de que en ella se encuentra regulada la programación del gasto público federal y por lo mismo en ella se basan el PND y el PROMAP 1995-2000 en los que se propone lograr la eficiencia y modernidad de la Administración Pública por medio de la profesionalización del factor humano que labora prestando sus servicios al Estado y, esto a través de una Ley del Servicio Civil Federal pues en ésta se regularía lo correspondiente a la contratación del personal que tiene que ver con la creación de plazas y su promoción, actos que generan gastos por concepto de salarios, lo cual está contemplado por la ley en comento. Por lo anterior se considera la presente ley como el marco jurídico de las erogaciones que realiza el gobierno por concepto de pago de los salarios de sus trabajadores.

E.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo encuentra su fundamento en la Ley de Planeación, concretamente en sus artículos 21 a 32 puesto que es donde se establece la obligación del Ejecutivo de elaborar, aprobar y publicar el mismo, dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión de la presidencia, con el objeto de precisar los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país así como los instrumentos y lineamientos a seguir para conseguirlo, etc.

Este Plan Nacional debe ser publicado en el Diario Oficial y, con base en esto, el 31 de Mayo de 1995 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En este plan se proponen estrategias para lograr diversos objetivos entre los que deseamos destacar: el mejoramiento de la calidad profesional de los miembros del Poder Judicial, impulsar una carrera policial profesional digna y respetada, conformar una auténtica entidad superior de fiscalización profesional y autónoma y la Modernización de la Administración Pública, dentro de la cual se persigue la profesionalización de los servidores públicos a través de oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso para ampliar substancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo.

Este último objetivo resulta de mucho interés para el desarrollo de presente trabajo por lo que consideramos importante abundar en el mismo.

Como dijimos antes, se busca, para lograr una reforma administrativa en el Gobierno de México, la Modernización de la Administración Pública y uno de los medios para lograrlo es la profesionalización de los servidores públicos, ya que el Plan señala que uno de los agentes centrales para la reforma administrativa es el propio servidor público, pues son los recursos humanos del gobierno donde reside el mayor potencial para promover el cambio estructurado.

Para ello se busca la profesionalización en la prestación del servicio público a fin de dar continuidad a los programas de trabajo del gobierno, conformando un servicio profesional de carrera que permita aprovechar los conocimientos y la experiencia del personal para no interrumpir los trabajos comenzados, así como facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de las funciones; se habla de promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, avanzando así con la carrera civil en las nuevas áreas que no lo contemplan, para que a largo plazo toda la administración pública cuente con un servicio de carrera.

Para crear un servicio profesional que contenga lo manifestado, el mismo Plan propone reconocer el trabajo del servidor público y asegurar su desempeño honesto y eficiente como condición esencial para la permanencia en el servicio, estableciendo normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y en el rendimiento profesional, terminando con una jubilación digna y decorosa.

INFORME DE EJECUCIÓN 1995.

Para 1995 se dieron avances en los objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo donde podemos observar, según el informe de ejecución correspondiente a ese año, que la profesionalización, al parecer, ya se está dando, pues se señala en este documento que se mejoró la capacitación del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Peritos, tanto en la Procuraduría General de la República como en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ya que como se dijo con anterioridad, se implantó para su personal, el servicio civil de carrera para la mejor impartición de justicia.

En la materia electoral también se dieron avances pues en el informe se señala que en el Instituto Federal Electoral, con base en el Servicio profesional Electoral, se ha despertado el interés, entre el personal de carrera, de elevar su grado de conocimientos para un mejor desempeño; además, conforme al artículo 282 del COFIPE, el Tribunal Federal Electoral instaló en febrero de 1995 el Centro de Capacitación Judicial Electoral para fomentar la cultura civico-política del país y coadyuvar a la consolidación de la ciencia jurídica electoral del país.

También en ese año se inició la elaboración de un modelo de servicio civil basado en el mérito, la capacidad y la eficiencia de los servidores públicos para garantizar la seguridad en el servicio, oportunidades de promoción, capacitación y desarrollo profesional y una evaluación justa y transparente en su desempeño.

INFORME DE EJECUCIÓN 1996.

En el año de 1996 se creó en la Procuraduría General de la República el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación para normar, supervisar, controlar y evaluar la operación del servicio civil de carrera. Se reinstaló el Instituto Nacional de Ciencias Penales para lograr el desarrollo profesional del personal de carrera. Se actualizó también a los servidores públicos para incrementar los estándares de su desempeño y se realizaron diversos cursos de especialización.

Por su parte, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se impartieron 38 cursos de especialización y actualización consiguiendo un mejoramiento en las actuaciones tanto del Ministerio Público como de la Policía Judicial.

En lo que se refiere a la elaboración del modelo de servicio civil que se comenzó en 1995, se hizo necesario analizar el funcionamiento de los servicios civiles de otros países y, con ello, se diseñó un anteproyecto de ley para establecer el Servicio Civil Federal en el país. Este anteproyecto prevé regular los procesos de selección, ingreso, evaluación del puesto, evaluación del desempeño, promociones, capacitación y separación del servicio que ya hemos venido contemplando a lo largo del presente trabajo.

Se creó en este mismo año el Centro de Capacitación en Calidad (CECAL), en el que se capacitó a 900 servidores públicos de la SECODAM, además de haberse instruido a 194 591 servidores públicos del Gobierno Federal.

Como se ha observado, todo parece indicar que la profesionalización de los servidores públicos de nuestro país ya está comenzando a caminar y que una ley que regule lo relativo a ésta ya se está abriendo camino, no obstante no sabemos con certeza el momento de ver realizados estos planes y, sobre todo, el momento de ver buenos resultados en la prestación de los servicios por parte de la administración pública. Sólo queda esperar que lo referente a la ley del servicio civil en el presente Plan Nacional de Desarrollo no se quede "congelado" como en los planes de otros sexenios anteriores.

F.- PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.

La modernización de la Administración Pública Mexicana ha tratado de conseguirse desde hace muchos años atrás ya que "fue uno de los propósitos más importantes del presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición",⁴¹ no obstante no se ha conseguido por completo pues en cada cambio de administración se proyecta una ideología distinta a la anterior, y lo que se había comenzado antes ya no se termina sino que se comienza nuevamente a planear, comenzando desde cero.

La falta de continuidad de programas deja en el aire a algunos como el que ahora tratamos, ejemplo de esto es una ley de servicio civil que se ha venido prolongando en su creación y no sabemos en que momento verá la luz y formará parte de nuestra legislación.

La tarea no es nada sencilla toda vez que para modernizar nuestra administración pública "sólo podrá realizarse si se establecen objetivos idóneos y precisos; tres son los elementos indispensables para ello:

- a) Marco Jurídico,
- b) Instalaciones adecuadas para óptimo rendimiento, y
- c) Personal con servicio de carrera".⁴²

Actualmente, para lograr los propósitos que antecedieron este párrafo, se ha presentado como la vía para obtener la eficiencia de la administración pública, a través de sus trabajadores, el documento denominado "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000" (PROMAP) que nos proponemos comentar enseguida.

En el citado programa se establece que las dependencias y entidades de la

⁴¹ Merino, Mauricio, *Revista IAPEM*, Julio-Septiembre, P. 20.

⁴² Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1995, P. 407.

En el citado programa se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben elaborar sus programas de modernización, donde deben precisar las actividades a desarrollar conforme a los subprogramas y líneas de acción del PROMAP, según el artículo 2º del decreto.

Se señala además, la verificación y evaluación periódica de los avances y los resultados, para corregir, en su caso, las desviaciones que sean detectadas..

Para tal efecto, en este programa se persiguen como objetivos principales:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad, y
- Combatir la corrupción y la impunidad a través de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Las actividades a realizar para conseguir los objetivos planteados son:

1. Participación y Atención Ciudadana;
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa;
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

El punto cuarto es el que a nosotros nos interesa ya que constituye el objeto del presente estudio y se trata de la profesionalización de los servidores públicos.

El PROMAP propone el impulso de una carrera de servicio que permita la superación del servidor público basado en su honestidad, dedicación, eficiencia, y por supuesto, en la capacitación constante. Se señaló que se instrumentarían mecanismos para capacitar y profesionalizar a los recursos humanos del Estado, a través de una rigurosa selección que lleve a los trabajadores a realizar una carrera administrativa profesional, para lo que se consideró necesario contar con un servicio profesional de carrera que garantice una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los empleados públicos.

Con base en el Programa que tratamos, han proliferado en los últimos dos años los servicios profesionales aludidos, entre los que podemos citar el servicio civil de carrera implantado en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, el Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, etc.

Las líneas de acción a seguir del programa son:

- Los Sistemas de Selección donde se busca evaluar las capacidades y aptitudes de los aspirantes a ingresar a laborar al Gobierno, identificando a partir de 1997 los esquemas más adecuados de selección de personal, impartiendo cursos obligatorios y aplicando exámenes.
- Actualización de Conocimientos y Habilidades. Como vimos en algunos sistemas de profesionalización vigentes, la actualización de los conocimientos se ha dado a través de la capacitación, pues éstas acciones comenzaron, según este programa, en 1996. Lo anterior se conseguiría por medio de evaluaciones periódicas para garantizar el adecuado desempeño del servidor público.
- Sistema Integral de Recursos Humanos. El control de los recursos humanos, para su buen desarrollo, sería a través de un sistema electrónico, en línea con las demás dependencias y entidades de la administración pública, que para mantenerlo actualizado, las dependencias y entidades deben proporcionar, a partir de 1997, la información que se les solicite.

- **Establecimiento de Mejores Perspectivas de Desarrollo.** Esto se basa en la igualdad de oportunidades para participar en los concursos de las vacantes conforme a las disposiciones dictadas por las autoridades competentes, para que a partir de 1998, los servidores públicos puedan participar en el reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil para seleccionar a los aspirantes más capacitados, conforme a las calificaciones que se obtengan en los procesos. Se pretende, además, evaluar el desempeño de los servidores públicos; pero, lo más importante para nuestro trabajo, es que se señaló que en 1997 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería elaborar los proyectos legislativos para impulsar el servicio civil, para lo cual, contaría con la participación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- **Fortalecimiento de los Valores Cívicos y Éticos del Servidor Público.** Para fortalecer dichos valores se propuso que se incluyan éstos desde los estudios de primaria y secundaria y a través del ámbito de competencia de la Secretaría de Educación Pública, pues la ética del servidor público es tan sólo uno de los valores con que debe contar en el desempeño de sus funciones desde que ingrese a la Administración Pública.
- **Efectividad de la Función de Investigación y Fincamiento de Responsabilidades.** Se consideró de importancia prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como las medidas para prevenir y sancionar la corrupción.

Para conseguir las anteriores líneas de acción se trazaron las llamadas (líneas de estrategia) de las que sólo destacaremos, por considerar de mayor importancia para el objeto del presente trabajo, las siguientes

Se planteó, en los ámbitos estatal y municipal, promover los principios del programa en cuestión con la finalidad de impulsar la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante la inclusión de acciones, en la materia, en los acuerdos de coordinación para el fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo y, por otro lado, establecer una estrecha relación entre la SECODAM y SHCP, con el sector académico y con la FSTSE para impulsar el servicio civil de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.

En el calendario de actividades contemplado por este programa se propuso, para alcanzar la profesionalización, dignificación y ética del servidor público para el periodo 1995-2000, entre otras actividades las siguientes:

- Elaborar los proyectos legislativos para impulsar el servicio civil.
- Promover mejores condiciones para el retiro del servicio del personal público.
- Aplicar procedimientos más rigurosos en la contratación de personal.
- Establecer un sistema de estímulos para la productividad y el desempeño.
- Establecer un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, en línea con las dependencias y entidades.
- Seleccionar a los prospectos a ocupar las vacantes en base a perfiles, méritos y calificaciones demostradas.

Esas actividades, de acuerdo al calendario serían realizadas desde 1997 hasta el año 2000; como hemos podido observar algunas de esas actividades ya han comenzado a desarrollarse. Conforme a los informes de ejecución del PND ya se ha elaborado un anteproyecto de ley del Servicio Civil y en algunas dependencias y entidades ya se han implantado servicios profesionales a efecto de promover el desarrollo de los recursos humanos.

G.- NECESIDAD DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA PARA MÉXICO.

Consideramos que la profesionalización de los servidores públicos en nuestro país es necesaria para el mejor desempeño de las funciones de estos, y creemos que esto podrá obtenerse a través de la capacitación constante toda vez que "una administración pública efectivamente moderna, eficiente en sus procesos y productiva en sus resultados requiere estar integrada por personal profesional en absolutamente todos sus niveles y campos de actividad",⁴³ ya que de lo contrario el país no logrará el desarrollo constante que requiere para alcanzar sus metas y, que planea conseguir el Ejecutivo con los planes y programas que ha dictado para el sexenio 1994-2000.

Esta necesidad es recogida por el PROMAP 1995-2000 puesto que señala que la dignidad del servidor público se ha visto deteriorada por falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad, en virtud de que se carece de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los trabajadores del Estado

Reiteramos, en base a lo anterior, que urge la profesionalización, pero llevada a cabo a través de mecanismos más estrictos y con la verdadera puesta en marcha, ya sea de una Ley del Servicio Civil o por medio de un servicio de profesionalización uniforme que recoja elementos contemplados por aquellos que están vigentes, en razón de que muchos servidores públicos en 1997 y lo que va de presente año han dejado mucho que desear respecto de sus actuaciones ya que se ha hecho notoria su incompetencia e incapacidad para llevar a cabo las actividades que les han sido encomendadas; por ejemplo, en el año 1997 se aplicaron exámenes a los miembros de los cuerpos de seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública, donde resultaron reprobados cerca del 80% de los elementos, lo cual consideramos que no puede ser posible en virtud de que, como se observó con anterioridad, en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal se contempla un sistema de profesionalización aplicable a los cuerpos mencionados y es incomprensible, por lo tanto, que los resultados sean de tal magnitud pues entonces, ¿qué sucede con la profesionalización que se ha dado desde 1993 a los elementos aludidos?.

⁴³ Acontecer Sindical, Ob. Cit, P. 7.

Otro ejemplo de este año es el caso "Paty Chapoy" donde los elementos de la Policía Judicial mostraron su impericia e incapacidad para cumplimentar una orden de aprehensión y su inmadurez para aceptar los errores cometidos en el ejercicio de esta función; cabe destacar que, al final de cuentas no consiguieron realizar su trabajo. Este es otro caso que creemos incomprensible toda vez que sabemos que tanto en la Procuraduría General de la República como en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se cuenta con un servicio civil de carrera mediante el cual se supone se capacita, actualiza y profesionaliza a los elementos del Ministerio Público, de la Policía Judicial y Peritos.

Por otro lado, hemos observado, a través de los medios de comunicación que en el segundo semestre de 1997 se han implementado operativos "sorpresa" para tratar de erradicar la delincuencia organizada en el Distrito Federal, los cuales carecen de fundamento constitucional y legal, con lo que se pone de manifiesto la ineptitud de quienes los promueven y aquellos que los realizan en virtud de que, aparte de que se llevan a cabo al margen de la ley terminan atropellando los derechos de los ciudadanos, e incluso cometiendo delitos tan graves como el homicidio, toda vez que así se dejó entrever en el operativo llevado a cabo en la colonia Buenos Aires en el mes de Septiembre de 1997.

Con todo lo antes transcrito, observamos que se pone en entredicho la verdadera capacidad de las autoridades ya que con el afán de entregar resultados aceptables durante su gestión buscan obtener cifras que demuestren que la delincuencia ha disminuido llevando a cabo acciones que pretenden lograr resultados rápidos en tan sólo unos meses, no obstante que estos resultados debieron haberse conseguido en tres largos años de trabajo durante su administración.

El sistema judicial del país se encuentra en semejantes condiciones. La administración de justicia carece de credibilidad ya que hasta la fecha no se han resuelto casos como el de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu entre otros. Si tomamos en cuenta que ellos fueron personajes públicos ¿qué esperamos los ciudadanos comunes, de la justicia en México?.

En este orden de ideas podemos observar además, que por ineptitud de algunos servidores públicos, las influencias de otros y la corrupción que existe en los órganos de gobierno ha habido complicaciones en casos como los de Jorge Lankenau, Acteal, Chiapas, el del padre Guinea y el tan sonado caso de el "Chuky", quien fue encontrado inocente del delito de homicidio y declarado así oficialmente el 31 de marzo de 1998, debido a que el ministerio público encargado del caso "no pudo" encontrar elementos para inculparlo.

Estos casos nos llevan a cuestionarnos ¿dónde está la capacitación y profesionalización que se ha venido promoviendo a través del PND y el PROMAP 1995-2000?. Como es sabido por todos, en donde se han implantado se han obtenido resultados adversos. ¿Realmente han funcionado los servicios profesionales implementados desde 1995 a la fecha?

Los anteriores son tan sólo unos cuantos ejemplos de lo mucho que falta por conseguirse en la Administración Pública Mexicana y son éstos algunos de los motivos que nos orillan a pensar que se requiere de una verdadera profesionalización, ya sea a través de la tan mencionada Ley del Servicio Civil o por medio de la uniformidad de los servicios profesionales de carrera vigentes. Esta profesionalización no podrá darse sino contando con capacitación constante y actualización de los servidores públicos, pero no sólo dictando normas sino realmente aplicarlas pues de lo contrario los sistemas que se encuentran funcionando y una posible ley sólo serán letra muerta.

H.- ÚLTIMOS COMENTARIOS.

En este punto trataremos de recalcar aspectos que consideramos de gran importancia para el señalamiento de nuestras propuestas, es decir, creemos que éstos nos servirán de base para las cuestiones que deseamos proponer. De entre los aspectos que queremos enfatizar encontramos los siguientes:

Ideología de la Ley del Servicio Civil Federal.

Si tomamos en cuenta que la ley que tratamos tiene como su primer antecedente el Acuerdo de 1934, consideramos que para la elaboración de la Ley de Servicio Civil, deberá basarse en la misma ideología que le dió el Presidente Abelardo Rodríguez al acuerdo, es decir, deberá reglamentar la facultad del Presidente de la República de nombrar y remover libremente a los empleados de la unión que no esté determinado en la Constitución o en las leyes. Así, se respeta la facultad del Presidente de nombrar a los demás funcionarios que expresamente señala el artículo 89 Constitucional. Tomando en cuenta lo anterior, el Presidente de la República seguiría haciendo la designación de los Subsecretarios, Oficiales Mayores y Jefes de Unidad y los puestos que sean semejantes a éstos. Todos los demás servidores públicos deberán sujetarse a los lineamientos de la ley respecto del ingreso a un cargo público.

Los trabajadores de confianza al Servicio del Estado.

Por otro lado, desde el Estatuto Jurídico de 1938 y hasta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que rige actualmente las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, se ha excluído de su aplicación a los trabajadores de confianza, otorgándoles únicamente las medidas protectoras del salario y los beneficios de la seguridad social, y así se establece desde la Constitución en la Fracción XIV del artículo 123 "B".

Por esto, consideramos que una Ley de Servicio Civil deberá ir dirigida, principalmente, a dotar de derechos a este tipo de empleados, pero, permitiendo a los servidores con plazas de base alcanzar los derechos otorgados por el cuerpo legal en cuestión, es decir, deberá permitir el ingreso al servicio civil a las dos clases de trabajadores como es contemplado por la Ley del Servicio de Administración Tributaria y el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, entre otros ordenamientos.

Delimitación del ámbito de aplicación de una posible Ley del Servicio Civil Federal.

Consideramos este punto de avance del presente trabajo como el momento propicio para delimitar el ámbito de aplicación de una ley con el carácter que se ha venido señalando en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, toda vez que no puede ser aplicada a todos los servidores públicos que señala el artículo 108 Constitucional, pues por mandato del mismo ordenamiento se establece que “Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes” (art. 123 “B”, Fracción XIII), es decir, este personal deberá estar excluido de la ley que tratamos, pues así lo manda nuestra Constitución.

De ninguna manera podría ser aplicable la ley con carácter mencionado, a los miembros del Congreso General del Poder Legislativo en virtud de que, tanto Diputados como Senadores son elegidos a través del voto popular y no por medio del reclutamiento y selección a que hemos hecho referencia. Lo anterior, aún cuando la misma Carta Magna otorga la misma jerarquía que la Constitución a las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados.

Por lo tanto, una Ley del Servicio Civil sería aplicable sólo a las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 90 de la Constitución, es decir, a la Administración Pública Federal, pudiendo extender su aplicación al personal administrativo del Poder Legislativo Federal.

El Distrito Federal.

En lo concerniente al personal que labora para el Distrito Federal, tampoco podría ser aplicada la ley, ya que en lo que respecta a la administración de personal se debe sujetar a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y este ordenamiento es expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme a lo señalado por el artículo 122, Base Primera, fracción V, letra "g" de la Constitución.

Para el caso de esta entidad podría tomarse en cuenta lo señalado por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en el debate que sostuvo con el Licenciado Alfredo del Mazo como candidatos al cargo de Jefe de Gobierno de la entidad al decir que en caso de resultar electo promovería la creación de una Ley de Servicio Civil para el Distrito Federal con miras a profesionalizar a los servidores públicos a su servicio.

Los Estados miembros de la Federación.

Al igual que en el caso anterior, no podría extenderse en su aplicación una Ley de Servicio Civil a las entidades federativas que conforman la federación, ya que cada entidad cuenta con su propia Constitución local y de ella deriva su Ley Orgánica de la Administración Pública; además, debemos tomar en cuenta que algunos de estos Estados ya cuentan con su propia Ley de Servicio Civil, como por ejemplo:

La Ley del Servicio Civil del Estado de Chiapas. Publicada el 31 de julio de 1957.
Reformas: el 19 de julio de 1979.

Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas. Publicada el 15 de marzo de 1989.

Ley del Servicio Civil del Estado de Baja California. Publicada el 20 de octubre de 1989.

Norma complementaria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una Ley del Servicio Civil no vendría a suplir la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado toda vez que sólo sería reglamentaria de una fracción del artículo 123 "B" y una del artículo 89 Constitucionales, teniendo como finalidad regular los derechos que el ordenamiento mencionado otorga a los trabajadores de confianza consistentes en las medidas de protección al salario y derecho a la seguridad social, por lo que tendría el carácter de *norma complementaria* del cuerpo legal señalado, que contiene los derechos laborales de los trabajadores de base.

Mayor alcance de la profesionalización.

Hemos comentado a lo largo del presente trabajo lo correspondiente a la profesionalización y las ideas que se desprendían al escuchar el término, resaltando que ésta debería conseguirse a través de la capacitación, sin embargo, tomando en cuenta lo expuesto en el punto correspondiente, debemos considerar la profesionalización que se obtiene a través de el estudio de una carrera profesional universitaria, y promover la profesionalización de las instituciones, órganos u organismos que componen la estructura del gobierno, "desde la cabeza hasta los pies", esto es, que al designar al titular de una dependencia debe tomarse en cuenta la carrera profesional que tenga y el área para la cual va a ser designado, a fin de que se cumpla con el perfil del puesto y el funcionario se desenvuelva en un área que ya conoce para que pueda resolver los problemas que enfrente durante su periodo de trabajo.

Lo que se busca no es otra cosa que mejorar nuestras instituciones públicas, ya que sabemos que al designar a un área médica a quien tenga conocimientos de medicina; a un área de seguridad a quien conozca lo relacionado a esta materia; en educación pública a quien realmente se desenvuelva en el medio, se obtendrán resultados positivos.

De lo contrario, si continuamos designado para áreas jurídicas a ingenieros o psicólogos; para áreas médicas a abogados, o para áreas técnicas a médicos, no podemos esperar más que un desempeño ineficiente en sus labores y un conjunto de órganos actuando con mediocridad, lo que trae como consecuencia una mala imagen de nuestro gobierno, y por consiguiente, de nuestro país.

Tomando en cuenta lo anterior, pasamos a señalar las cuestiones que deseamos proponer.

I.- PROPUESTAS.

Después de haber delimitado el ámbito de aplicación de una Ley del Servicio Civil Federal y tomando en cuenta que lo que buscamos con este trabajo es que se lleve a cabo una verdadera "profesionalización de los servidores públicos a través de la implantación del Servicio Civil de Carrera en México", podemos señalar que esto se podría conseguir si se toman en cuenta las siguientes propuestas:

1.- Es necesario que se expida una Ley del Servicio Civil Federal que sea reglamentaria de las fracciones II del artículo 89 y XIV del artículo 123 "B" Constitucionales que regule lo correspondiente al Pre-empleo, Empleo y Post-empleo con sus respectivos procesos, siendo norma complementaria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y estructurándola de la siguiente manera:

a) Un capítulo de disposiciones generales donde habrá de señalarse: qué se debe entender por Servicio Civil de Carrera; cuales son las etapas y procesos del mismo; quienes quedarán sujetos a esta norma, es decir, los sujetos de la relación, delimitando detalladamente el ámbito de aplicación de ésta y donde deberá establecerse que es ley reglamentaria de los artículos antes mencionados y complementaria de la LFTSE. También deberá señalarse que ésta ley será aplicada por el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con supervisión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a las facultades que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y después, por cada una de las dependencias y entidades sujetas a dicho cuerpo legal.

b) Un capítulo referente al proceso de reclutamiento, debiendo señalar: qué se debe entender como tal y en qué consiste, se debe señalar que éste debe comenzar con la publicación de las convocatorias para dar a conocer las vacantes, así como los requisitos que deben reunir los aspirantes a ingresar al Servicio Civil; se deben establecer vínculos con las universidades y escuelas de educación superior a fin de dar a conocer en éstas las convocatorias, con el objeto de dar oportunidad a los egresados, y a quienes estén por hacerlo, de ser reclutados como parte del personal del Estado. Así, se reclutará personal con niveles de estudios superiores.

c) Deberá contener un capítulo relativo a la selección. En este deberá definirse qué es la selección, señalando que deberá realizarse a través de exámenes de conocimientos, psicométricos y médicos con el objeto de que el aspirante cuente con las cualidades y perfiles del puesto. Es importante someter al aspirante a un período de prueba, en el cual deberá demostrar su capacidad y habilidades. El servicio social prestado a las dependencias y entidades por aquellos pasantes en vísperas de titularse deberá considerarse como el período de prueba aludido y, de resultar satisfactorio darle oportunidad de ingresar al Servicio Civil tomando su servicio social como un medio de reclutamiento y selección. Deberá admitirse sólo a los aspirantes que obtengan las más altas calificaciones, para asegurar que únicamente ingresarán los mejores candidatos.

d) Proponemos que se regule en un capítulo lo relacionado al ingreso. En éste se establecerá la obligación de expedir el nombramiento al candidato seleccionado, el que al ser aceptado por éste, formalizará la relación. Contendrá este capítulo los requisitos que debe tener el nombramiento; asimismo deberá contenerse los niveles jerárquicos bajo los cuales esté estructurada la dependencia o entidad a fin de que el servidor conozca los niveles próximos a que pueda aspirar.

e) Un capítulo que contenga las normas relativas al salario. En este capítulo se señalará lo correspondiente al salario y las demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, el lugar, forma y tiempo para otorgarlas, así como aquellas que correspondan a cada nivel jerárquico.

f) Contará también el ordenamiento con un capítulo que regule los ascensos y las promociones, señalando qué se entiende por unos y por otras, determinando para tal efecto evaluaciones periódicas que permitan conocer los avances en las actividades del trabajador estimulando a aquellos que tengan un desempeño sobresaliente en su trabajo. Se someterá al personal a exámenes de oposición, que será la vía para alcanzar puestos de mayor responsabilidad y salario.

g) Se propone que se le dé gran importancia a la capacitación y se le asigne un capítulo con la finalidad de que se aplique en forma constante y permanente para conseguir, por un lado, un mejor desempeño en las labores del servidor público, y por otro, que se le actualice para ponerlo en condiciones de obtener ascensos. Proponemos además en este punto, que a través de los vínculos que se establezcan entre las dependencias y entidades con los centros educativos, se establezcan convenios para capacitar, a través de los programas de estudios de las carreras que se impartan a los estudiantes, preparándolos para desempeñar las funciones que se requieran en la administración pública.

h) Sugerimos que en un capítulo se señale la obligación de establecer en cada dependencia la creación de Comisiones de Servicio Civil encargadas de supervisar el funcionamiento de éste y facultadas para determinar las evaluaciones y calificar los exámenes, teniendo además competencia para otorgar los ascensos y estímulos antes señalados.

i) En el capítulo relativo a la separación del servicio deberán señalarse las causas por las cuales puede darse, poniendo mayor énfasis en que una causal de separación puede ser en el caso de que un trabajador no consiga un ascenso o una promoción en un lapso de tiempo determinado, pues consideramos que esto pone al servidor público en constante superación y mejoramiento en sus funciones. Deberán señalarse además, la forma en que serán cubiertas las prestaciones a que se tenga derecho en caso de retiro del servicio.

j) En otro apartado deben señalarse las condiciones generales de trabajo, estableciendo normas que contemplen las jornadas de trabajo, los días de descanso, las vacaciones, las horas extraordinarias de labores, el aguinaldo, las obligaciones y derechos, tanto de los servidores públicos como de los titulares de las dependencias y entidades así como las facultades de éstas últimas, las licencias, etc.

k) Por último, un apartado de artículos transitorios donde se señale la entrada en vigor de dicha ley y demás aspectos que se consideraran pertinentes.

2.- Se propone que en el Distrito Federal se implante el Servicio Civil de Carrera a través de una ley local, como lo señaló el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en el debate sostenido con el Licenciado Alfredo Del Mazo cuando eran candidatos a Jefe de Gobierno del D. F., siguiendo los lineamientos que contemple el Servicio Civil Federal que se señala en el PND.

3.- Que se promuevan los principios de la Ley del Servicio Civil Federal que sea creada, en las entidades federativas y en los municipios a fin de impulsar la modernización y profesionalización para que con base en ellos se elaboren normas locales tendientes a mejorar sus Administraciones Públicas y demás órganos estatales de gobierno. Para aquellos Estados que ya cuentan con una Ley del Servicio Civil se propone que, de crearse la norma de carácter mencionado, éstas se adecúen a la misma y a los lineamientos seguidos por ella.

4.- Sugerimos que en aquellas áreas en las que la misma Constitución a excluido para la aplicación de una Ley del Servicio Civil Federal, como lo hemos señalado, se promuevan los Sistemas de Profesionalización siguiendo la normatividad plasmada en la ley en cuestión.

5.- proponemos que se lleve a cabo un análisis detallado de los Sistemas de Profesionalización que se encuentran en funcionamiento con el objeto de que se adapten a los criterios que sostenga la Ley del Servicio Civil, buscando con ello que el Servicio Civil de Carrera sea implantado en todas las áreas del Gobierno alrededor de todo el territorio nacional.

6.- Se considera de suma importancia reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a fin de adecuar sus normas a las condiciones que existen en nuestro país, ya que esta ley constituye el Servicio Civil de los trabajadores de base al servicio del Estado y a través de ésta lograr la mencionada profesionalización de todo el personal que labora para el mismo.

J.- CONCLUSIONES.

1.- El Estado se entiende como *aquella sociedad humana que se ha establecido en un territorio, teniendo como base para su organización y su regulación, un orden jurídico*. Así, vemos que los elementos que lo componen son la población, el territorio y el orden jurídico.

2.- Por su parte, el Estado Mexicano cuenta dentro de su población con mexicanos y extranjeros, contando con un territorio que la Constitución establece como suyo; con los elementos anteriores se encuentran como medios de regulación de la conducta de la población, a la Constitución y todas las demás normas que regulan nuestro actuar.

3.- Para llevar a cabo las funciones encomendadas al Estado, éste las divide en tres rubros encargándolas a tres poderes que nuestro máximo ordenamiento jurídico llama Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque el poder, reiteramos que es uno sólo.

4.- Al Poder Ejecutivo le corresponde la función de administrador del Estado, es decir, es quien lleva a cabo la administración pública, *la que es entendida como aquella actividad permanente y continua realizada por el Ejecutivo y los órganos que de él dependen, con la finalidad de satisfacer intereses colectivos*.

5.- Para poder llevar a cabo de manera eficiente la actividad administrativa, la misma Constitución establece la forma en que ésta se organizará señalando que será centralizada y paraestatal, encontrando de esta forma, que las formas de organización administrativa son la centralización, desconcentración y descentralización administrativa, contando con órganos u organismos, respectivamente, para abarcar todas las áreas a cargo del Estado.

6.- En las Entidades Federativas y el Distrito Federal que conforman el territorio mexicano también se cuenta con los tres poderes mencionados, quienes actúan simultáneamente con los de la Federación, y como consecuencia, al Ejecutivo local le corresponde la administración pública local, donde encontramos, de igual manera, las formas de organización administrativa antes aludidas.

7.- A las actividades que realiza el Ejecutivo con los órganos que conforman la administración pública se le ha llamado función pública y dentro de ésta tenemos a la actividad denominada servicio público, el cual ha sido definido como *aquella actividad organizada realizada conforme a las leyes vigentes en nuestro país con la finalidad de satisfacer en forma uniforme, regular, permanente y continua necesidades de carácter colectivo.*

8.- La función pública no podría realizarse si no se contara con el factor humano necesario para llevarla a cabo, pues se necesita de personal eficiente para hacerlo, este personal se conoce como servidores públicos y según nuestra Constitución se conoce como *tales a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno o que presten un servicio al Estado.*

9.- Es necesario, para que el servicio que prestan los órganos del Estado sea eficiente, que el personal que realice las actividades encaminadas a prestarlo, cuenten con una buena capacitación a fin de que su trabajo sea profesional, entendiéndose como profesionalización *el proporcionar constantemente a los trabajadores del Estado todos los instrumentos necesarios para desarrollar eficazmente las actividades que se les encomienden.*

10.- La profesionalización podría conseguirse a través de una ley que contemple medios estrictos de selección y promueva la capacitación; sin embargo en la historia jurídico-laboral de nuestro país se reglamentó primeramente el trabajo prestado en la industria privada, toda vez que en la Constitución de 1917 no se tomó en cuenta a los trabajadores del Estado.

11.- La Ley Federal del Trabajo de 1931 fué el primer cuerpo normativo que contempló los derechos laborales de los trabajadores al reglamentar el artículo 123 consagrado en 1917 en nuestra Constitución.

12.- Los servidores públicos carecían de una ley que regulara sus relaciones con el Estado y fué hasta 1934 el año en que se publicó el Acuerdo del Presidente Abelardo L. Rodríguez para dotarlos de derechos, considerando que la ley de 1931 en su artículo 2º plasmó una promesa para dictar derechos en favor de éste tipo de servidores.

13.- Con el objeto de ampliar los derechos que ya gozaban los trabajadores públicos y dándoles el carácter de Decreto, se crea con carácter administrativo el primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el que a pesar de ampliar los derechos contenidos en el Acuerdo de 1934, dejó sin derechos a los trabajadores de confianza, exclusión que siguió latente aún con la creación, en 1941, del segundo Estatuto Jurídico.

14.- Para elevar a rango Constitucional los derechos de los trabajadores públicos en sus relaciones con el Estado se reformó la Constitución en 1960 y se publicó, posteriormente en 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que nuevamente dejó fuera de sus normas al personal de confianza.

15.- Posteriormente y con la finalidad de que los servidores públicos realicen dentro del Gobierno una carrera laboral y su trabajo sea prestado con mayor eficacia, se ha tratado de implantar en México el llamado *Servicio Civil de Carrera*, el que a pesar de haber sido contemplado como uno de los objetivos de diversos Planes Nacionales de Desarrollo desde los años 80s., sólo se han quedado en "planes" pues hasta abril de 1998 no sabemos que se haya logrado.

16.- Para la instauración del Servicio Civil de Carrera en nuestro país, se han tomado ejemplos de los sistemas que se encuentran operando en otros países, tomando en consideración las etapas y los procesos bajo los que están estructurados.

17.- Creemos que en nuestra República Mexicana se cuenta con las bases necesarias para implantar su propio Servicio Civil, puesto que existen en operación diversos Servicios Profesionales bajo los criterios establecidos por los sistemas extranjeros de Servicio Civil, los cuales se asemejan en gran medida unos con otros.

18.- Así, como los Servicios Profesionales que se encuentran vigentes en nuestra Administración Pública, podemos contar con nuestro Servicio Civil para profesionalizar a los servidores públicos y, sería en base a los mismos ordenamientos legales vigentes, ya que contamos con la normatividad necesaria respecto de la administración de personal.

Esto lo hemos observado en el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal entre otros, así como en los ordenamientos que contemplan un servicio de carrera que tienden a mejorar la función pública.

19.- Nuevamente el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla dentro de sus objetivos el lograr la profesionalización y modernización de la Administración Pública e instaurar el Servicio Civil de Carrera, no obstante a pesar de que, los informes anuales de ejecución correspondientes a 1995 y 1996 señalan avances, no se tiene conocimiento de que se haya presentado al Congreso de la Unión un Proyecto de Ley de Servicio Civil.

20.- Del documento anterior se derivó el llamado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000 que busca modernizar la función del Estado y la profesionalización en el servicio público prestado a la población y aunque ya se han implantado sistemas con servicio de carrera, falta aún mucho por hacer, pues además de que es una tarea sumamente difícil, nuestro país cuenta con infinidad de deficiencias producto de intereses muy particulares de nuestros gobernantes.

21.- Indiscutiblemente que necesitamos mejorar como personas y como mexicanos y esto sólo habrá de conseguirse con una verdadera cultura de servicio, con ideales que nos lleven a ser mejores cada día y poner lo mejor de nosotros en nuestras actividades diarias; una ideología que comience a inculcarse al mexicano desde los primeros años de estudio, para que al ir creciendo vaya desarrollando la ideología de servir a México.

22.- Se requiere de gobernantes que piensen como mexicanos y para los mexicanos ya que no podemos seguir permitiendo que se pretendan implantar ideologías extranjeras puesto que: *"mientras los mexicanos hablen y piensen con un idioma y una ideología que no les pertenece, no necesitarán de un enemigo enfrente para su derrota"*.

BIBLIOGRAFÍA.**DOCTRINA.**

- 1.- Acosta Romero, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa.
14ª Edición.
México 1995
- 2.- Acosta Romero, Miguel.
Derecho Burocrático Mexicano.
Editorial Porrúa.
México 1995.
- 3.- Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos A.C.
La Organización de la Administración Pública Ante los Nuevos Retos del Estado.
ADN Editores, S.A. de C.V.
México 1997.
- 4.- Bremáuntz, Alberto.
La Batalla Ideológica en México.
Editorial Porrúa.
México 1962.
- 5.- Burgoa, Ignacio.
Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa.
10ª Edición.
México 1995.
- 6.- Calzada Padrón, Feliciano.
Derecho Constitucional.
Editorial Harla.
11ª Edición.
México 1990.
- 7.- Cantón Moller, Miguel.
Derecho del Trabajo Burocrático.
Editorial PAC S.A de C.V
2ª Edición.
México 1991
- 8.- De la Cueva, Mario.
Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Editorial Porrúa.
13ª Edición.
México 1994.

- 9.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.
Elementos de Derecho Administrativo.
Editorial INAP.
México 1991.
- 10.- Duhalit Krauss, Miguel.
La Administración de Personal en el Sector Público.
Un enfoque sistémico
INAP
México 1972.
- 11.- Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa
33ª Edición.
México 1994.
- 12.- García Máynez, Eduardo.
Introducción al Estudio del Derecho.
Editorial Porrúa.
43ª Edición.
México 1992.
- 13.- Congreso de la Unión.
Las Constituciones de México 1814-1989.
Ediciones Facsimilares del Comité de Asuntos Editoriales.
México 1989.
- 14.- Haro Belchez, Guillermo
La reforma de la función pública en México II.
Curso de Estudios Superiores en la Administración.
INAP
Madrid, España 1986.
- 15.- Herrán Salvatti, Mariano y Quintana Roldán, Carlos F.
Legislación Burocrática Federal.
Editorial Porrúa.
México 1986.
- 16.- Morales Páulin, Carlos.
Derecho Burocrático.
Editorial Porrúa.
México 1995.
- 17.- Pérez de León, Enrique.
Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.
Editorial Porrúa.
12ª Edición.
México 1991.

- 18.- Sayeg Helú, Jorge.
Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa.
9ª Edición.
México 1987.
- 19.- Serra Rojas, Andrés.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa
5ª Edición.
México 1992

LEGISLACIÓN.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1996.
Editorial Porrúa.
México, D.F. 1996.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1996.
Editorial Porrúa.
México, D.F. 1996.
- 3.- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público 1996.
Editorial Porrúa.
México, D.F. 1996.
- 4.- Ley Federal de Entidades Paraestatales. 1996.
Editorial Porrúa.
México, D.F. 1996.
- 5.- Ley de Planeación 1996.
- 6.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 1986
- 7.- Ley Federal del Trabajo 1994.
- 8.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1994.

HEMEROGRAFÍA.

- 1.- Revista Acontecer Sindical.
Diciembre-Enero 1997, Febrero, Marzo 1997.
Números 26, 27 y 28.
Publicación de la FSTSE.
Secretario General: Héctor Valdés Romo.
- 2.- Revista El Cotidiano.
Septiembre-Octubre 1995.
Número 72.
México D.F.
- 3.- Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.
Julio-Septiembre de 1996.
Número 31.
México D.F.
- 4.- Foro de Consulta "El Servicio Civil de Carrera: Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público... Para Servir Mejor a la Sociedad". De la FSTSE . Febrero 1997
- 5.- Chávez Alcázar Margarita.
El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.
Tesis Profesional UNAM
México, D.F. 1985

Diarios Oficiales.

- 12 de Abril de 1934. Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.
- 5 de Diciembre de 1938.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- 17 de Abril de 1941. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- 29 de Junio de 1983. Acuerdo por el que se Crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.
- 14 de Enero de 1985. Ley Orgánica de la Armada de México.
- 11 de Diciembre de 1986. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana.
- 24 de Diciembre de 1992. Estatuto del Servicio Profesional Electoral.
- 15 de Julio de 1993. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- 04 de Enero de 1994. Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994.

03 de Junio de 1994. Acuerdo que crea el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI.

26 de Julio de 1994. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

14 de Septiembre de 1994. Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

31 de Diciembre de 1994. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

31 de Mayo de 1995. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

15 de Diciembre de 1995. Ley del Servicio de Administración Tributaria.

30 de Abril de 1996. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F.

26 de Mayo de 1996. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

28 de Mayo de 1996. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

11 de Septiembre de 1996. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Informe de Ejecución 1995 del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Informe de Ejecución 1996 del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.