

487



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

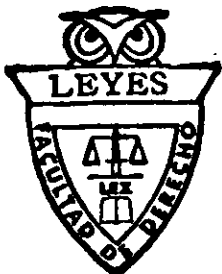
**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**CONVENIENCIA DE LA IMPLEMENTACION DEL SERVICIO  
CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA  
FEDERAL MEXICANA**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
NORA AIDE ROJANO MARQUEZ



MEXICO, D.F.

2000

278297



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 2 de Marzo del 2000

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, ROJANO MARQUEZ NORA AIDE, con número de cuenta 9162562-1 ha elaborado la tesis denominada "CONVENIENCIA DE LA IMPLEMENTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA", bajo la dirección del Lic. Eduardo García Villegas, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Horacio Castellanos Coutiño.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

*Eduardo García Villegas*

México, D.F., a 26 de febrero de 2000

**LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E**

Estimado señor Licenciado:

He leído y analizado la tesis que me presentó la alumna NORA AIDÉ ROJANO MÁRQUEZ, con número de cuenta: 9162562-1, cuyo título es:

**CONVENIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE  
CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA.**

A juicio del suscrito, dicho trabajo cumple cabalmente con los requisitos reglamentarios correspondientes, por lo anterior, puede ser sometido a su amable consideración.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE  
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU**



**EL ASESOR DE TESIS  
LIC. EDUARDO GARCÍA VILLEGAS**

**Nada es permanente, excepto el tiempo.**  
Heráclito. 700 a.C.

**CONVENIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA**

El esfuerzo que merece el presente trabajo, lo realizo como una aportación para mejorar las oportunidades de carrera de la burocracia que sirve al país con profesionalismo y ética, motivada por la firme convicción de que la implementación del servicio civil de carrera es la estrategia política-jurídica-administrativa que logrará impulsar el desarrollo de México en todos los ámbitos.

A Constanza, mi pequeña  
hijita,

por que te adoro.

A tí, mamá,  
por ser íntegra, por tu amor, por  
que en cualquier circunstancia  
de la vida orientaste tus valores  
hacia los principios *verdaderos y  
universales*, por tu fortaleza y tu  
armonía interior...

Descansa en paz.

A mis maestros:

Gracias por guiarme con sus  
conocimientos y por  
inculcarme el amor al  
esfuerzo y al estudio.

A mis amigos,

por compartir.

A Dios... por la esperanza!

A Klaus,

por tu paciencia.



A Julio,

por tu incondicionalidad,  
por tu apoyo,  
por tus consejos...

A Paula,

por tu ejemplo y por tu amistad.

**CONVENIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE  
CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA**

<b>Í N D I C E</b> .....	<b>5</b>
<b>JUSTIFICACIÓN DEL TEMA</b> .....	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS</b>	
<b>1.1 EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2 ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO</b> .....	<b>21</b>
<b>1.3 LA ADMINISTRACIÓN</b> .....	<b>23</b>
<b>1.3.1 BUROCRACIA</b> .....	<b>26</b>
<b>1.3.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL</b> .....	<b>28</b>
<b>1.3.3 ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO</b> .....	<b>32</b>
<b>1.3.4 SERVICIO CIVIL DE CARRERA</b> .....	<b>38</b>
<b>1.4 EL SERVIDOR PÚBLICO Y EL SERVICIO PÚBLICO</b> .....	<b>45</b>
<b>1.4.1 SERVIDOR PÚBLICO</b> .....	<b>46</b>
<b>1.4.2 SERVICIO PÚBLICO</b> .....	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAÍSES</b> .....	<b>62</b>
<b>2.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA</b> .....	<b>63</b>
<b>2.2 PAÍSES QUE CUENTAN CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA</b> .....	<b>65</b>
<b>2.3 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA</b> .....	<b>66</b>
<b>2.3.1 DEFINICIÓN</b> .....	<b>67</b>
<b>2.3.2 ANTECEDENTES</b> .....	<b>67</b>
<b>2.3.3 CARACTERÍSTICAS</b> .....	<b>71</b>
<b>2.3.4 LEGISLACIÓN</b> .....	<b>72</b>
<b>2.3.5 CONTROL SOBRE EL SERVICIO CIVIL</b> .....	<b>74</b>
<b>2.3.6 SISTEMAS DE SELECCIÓN Y PROMOCIÓN         DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b> .....	<b>75</b>
<b>2.3.7 CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS</b> .....	<b>75</b>
<b>2.3.8 FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL SERVICIO CIVIL</b> .....	<b>76</b>
<b>2.4 LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA</b> .....	<b>77</b>
<b>2.4.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA</b> .....	<b>77</b>
<b>2.4.2 PRINCIPALES RASGOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ACTUAL</b> .....	<b>80</b>

2.4.2.1	COMPOSICIÓN Y SITUACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	82
2.4.2.2	LA ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	83
2.4.2.3	LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	84
2.4.2.4	EL DESARROLLO DE LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO .....	86
A)	EL RECLUTAMIENTO .....	86
B)	LA CALIFICACIÓN Y EL ASCENSO DEL SERVIDOR PÚBLICO .....	87
C)	EL SISTEMA DE CARRERA TÍPICO FRANCÉS .....	88
2.5	LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA .....	89
2.5.1	EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	90
2.5.2	CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ACTUAL .....	94
2.5.2.1	EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	95
2.5.2.2	CONCEPTO Y CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS .....	96
2.5.2.3	ÓRGANOS SUPERIORES EN MATERIA DE PERSONAL .....	98
2.5.2.4	ORDENACIÓN DE LOS CUERPOS DE SERVIDORES PÚBLICOS .....	99
2.5.2.5	SISTEMAS DE SELECCIÓN, FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO .....	100
2.5.2.6	PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y PROMOCIÓN PROFESIONAL .....	101
2.6	LA FUNCIÓN PÚBLICA ALEMANA .....	102
2.6.1	EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	103
2.6.2	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ACTUAL .....	104
2.6.2.1	COMPOSICIÓN Y SITUACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	105
2.6.2.2	LA ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	106
2.6.2.3	LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	106
2.6.2.4	EL DESARROLLO DE LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO .....	107
A)	EL RECLUTAMIENTO .....	112
B)	LA CALIFICACIÓN Y EL ASCENSO DEL SERVIDOR PÚBLICO .....	113
C)	EL SISTEMA DE CARRERA TÍPICO ALEMÁN .....	113
CAPÍTULO TERCERO	LA FUNCIÓN PÚBLICA MEXICANA .....	115
3.1	EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	118
3.2	ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	120
3.3	LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	121
3.3.1	MARCO JURÍDICO BÁSICO .....	124
3.3.2	ÓRGANOS COMPETENTES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	130
3.3.2.1	EL CONGRESO DE LA UNIÓN .....	135
3.3.2.2	EL EJECUTIVO FEDERAL .....	139
3.3.2.3	LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFÓN .....	141
3.3.2.4	EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE .....	143
3.3.2.5	EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN .....	144

3.3.3 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS .....	144
3.4 SELECCIÓN, INGRESO, FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO .....	149
3.5 PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y PROMOCIÓN PROFESIONAL .....	152

**CAPÍTULO CUARTO PROPUESTA:**

**EL IDEAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CARRERA PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO**

4.1 INTRODUCCIÓN .....	155
4.2 LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO .....	156
4.3 SISTEMAS DE SELECCIÓN .....	158
4.3.1 CONCURSO-OPOSICIÓN .....	159
4.3.2 CARGOS Y CASOS FACTIBLES DE LIBRE DESIGNACIÓN .....	160
4.4 PROVISIÓN DE PUESTOS .....	161
4.5 FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO .....	161
4.6 DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS .....	162
4.6.1 EL DERECHO AL CARGO .....	163
4.6.2 DERECHO A LA INMOVILIDAD O ESTABILIDAD .....	163
4.6.3 DERECHO A LA CARRERA .....	164
4.6.4 DERECHO A LA REMUNERACIÓN .....	165
4.6.5 DERECHO AL DESCANSO .....	167
4.6.6 DERECHO A PREMIOS, HONORES Y CONSIDERACIONES .....	168
4.6.7 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL .....	169
4.6.8 DERECHO A SINDICACIÓN Y HUELGA .....	170
4.7 REGÍMENES DE RESPONSABILIDADES Y DISCIPLINARIO .....	173
4.8 MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN QUE IMPLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA .....	176
4.9 RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA . . .	186
CONCLUSIONES .....	192
BIBLIOGRAFÍA .....	196

## JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Primeramente cabe aclarar que incluí la palabra implementación en el título de este trabajo pues, a pesar de ser un término de origen inglés, ha sido adoptado en la lengua española por haberse tornado cotidiano y cobrado importancia en nuestro idioma debido a que abarca en un solo vocablo un concepto amplio y complejo: *poner en funcionamiento, diseñar métodos o sistemas para poner en práctica algún plan*<sup>1</sup>; *puesta en ejecución de decisiones o medidas, realización, ejecución, aplicación*.<sup>2</sup> La implementación es pues un proceso que específicamente requiere de acciones congruentes con la política, el plan, la idea o las medidas que se pretenden hacer realidad y con la normatividad que se desea aplicar. Implementación es un concepto que significa: *"...el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido... La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas... No se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado. Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino en la incapacidad de seguir adelante. Este "seguir adelante" consiste en la capacidad de forjar los eslabones siguientes de la cadena causal, de modo que se consigan los resultados deseados... La implementación es el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que, si cae en defectos o incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso la política."*<sup>3</sup>

*Considero que por implementación debe entenderse: el grado en que las consecuencias previstas inicialmente suceden; y por éxito de las mismas, aquél que puede ser medido en virtud de la similitud que tiene el resultado obtenido con lo previsto y el momento en que se materializa.* Es importante señalar que empleo esta palabra pues la propuesta de esta tesis es precisamente la puesta en práctica del Servicio Civil de Carrera en nuestra Administración Pública Federal, y no la creación del mismo, pues pese a que en México no tiene tradición y es generalmente desconocida *"esta institución del derecho administrativo tiene sus raíces en los tiempos más remotos de la humanidad"*<sup>4</sup> como se expondrá más adelante, aún cuando su forma y reglamentación no hayan tenido todas las características que hoy en día le son propias.

Con el tema elegido para la tesis a sustentar pretendo proponer y defender la implementación de un sistema de selección, ingreso, perfeccionamiento, promoción

<sup>1</sup> EDITORIAL OCÉANO, *Diccionario de la lengua española*, Océano, España, 1994, p. 537

<sup>2</sup> EDITORIAL LAROUSSE, *Gran diccionario español-inglés* 1a. ed. 6a. reimpr. Larousse, México, 1996, p. 312

<sup>3</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La implementación de las políticas*, colección antologías de política pública. cuarta antología, 2a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 45 y 46.

<sup>4</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la administración pública*, Mc Graw Hill, México, 1985, p. 355

e inamovilidad en el servicio público que se caracteriza por su racionalidad, equitatividad y democracia. Organizado y fundamentado en un procedimiento que permita responder simple y llanamente al cuestionamiento que cualquier interesado pueda plantear respecto de los pasos a seguir para ingresar a la administración pública.

Mi interés por el tema elegido surge de la preocupación por la realidad en el ámbito burocrático que vivimos en el país, ya que en la actualidad si se busca la oportunidad de desempeñar un cargo en la administración pública que implique una responsabilidad mayor, ya sea por que se tiene la preparación profesional adecuada y la capacidad para ello, para asombro de todos, el camino sigue siendo pedirle a alguien que tenga un cargo jerárquicamente elevado que recomiende el ingreso. Desafortunadamente, a la fecha, esta situación tiene sólo unas cuantas excepciones, por ejemplo la carrera militar y la que ofrece el Instituto Matías Romero para el servicio exterior; la carrera de los agentes del ministerio público y la de los agentes de la policía judicial, ambas de relativa nueva creación y en proceso de perfeccionamiento; la carrera magisterial; la carrera que ofrece el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Servicio Profesional Agrario; el Servicio Profesional Electoral, y el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como sabemos, aún cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil de los servidores públicos federales, éstos son insuficientes para incidir en una mejora palpable y generalizada de los resultados de la gestión gubernamental. En todos los casos mencionados, una vez que se ha aceptado al aspirante para tomar los cursos de preparación para las pruebas de admisión, y conforme a los resultados que se hayan obtenido de los mismos, el interesado puede ingresar a los primeros niveles y posteriormente progresar en su carrera en función de su idoneidad basada en la capacidad, experiencia, desempeño y participación en nuevos procesos de capacitación acreditados satisfactoriamente. Con ello, la racionalidad, la previsión y la igualdad de oportunidades, han sustituido en esos ámbitos, al azar, la improvisación y el favoritismo, que predominan donde no se han implementado los mecanismos de este sistema. Luego de analizar los resultados alcanzados por las instituciones que han puesto en funcionamiento el servicio civil de carrera, y convencida de que éstos avalan la calidad y estabilidad que éste implica, creo firmemente que este sistema de organización y desarrollo profesional del personal burocrático federal genera ambientes laborales estimulantes que logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y, como consecuencia, el trato profesional y respetuoso a las personas que acuden a las oficinas federales para realizar trámites relacionados con su esfera de intereses y derechos.

Es conveniente precisar que si se implementa el servicio civil de carrera en las dependencias, entidades y fideicomisos públicos, no debe pensarse que todos y cada uno de los puestos se alcancen por escalafón ya que algunos, que deberían constituir la excepción, indudablemente y por su naturaleza, sí deben ser susceptibles de ocuparse mediante la libre designación.

Considero, además, que la normatividad que al efecto debe ser expedida, debe determinar concretamente cuáles son los cargos llamados de confianza, limitándose éstos a los que realmente tengan una naturaleza eminentemente política, y cuáles son los de carrera. Es decir que para desempeñarlos se requiera haber desempeñado satisfactoriamente el procedimiento de preparación, selección, promoción y actualización permanentes, cuya trascendencia e importancia exija imperiosamente que el aspirante haya cursado previamente la trayectoria implícita en el servicio civil de carrera. En este orden de ideas, considero también imperativo que los sindicatos introduzcan mecanismos de selección que aseguren a sus afiliados, no solamente la permanencia, sino también el acceso a los cargos de mayores responsabilidades y, por ende, de mejores remuneraciones.

De acuerdo a los dos tipos básicos de servidores públicos, de base y de confianza, y a las tareas que se les encomiendan, deben regularse los sistemas de carrera y de empleo con normas claras y conocidas por los aspirantes y cuya finalidad sea la consolidación de un cuerpo permanente de servidores públicos profesionales y conscientes de que su objetivo primordial debe ser servir a la ciudadanía y a la patria.

Una administración conciente y profesional, seguramente se consolidará en un equipo a favor de la solución a muchos de los vicios y problemas que hoy en día aquejan a la función pública. La carencia de estas cualidades en los servidores públicos genera arbitrariedad y propicia situaciones en las que prolifera la improvisación, la corrupción, el retraso, la indiferencia, la incompetencia, etcétera. Para infortunio nuestro, es común en el campo de la administración pública la utilización de la expresión "*spoils system*,"<sup>5</sup> anglicismo que significa sistema de despojo o sistema de botín. Utilizado desde 1829 en los Estados Unidos de Norte América e indica que el partido electo se lleva todos los puestos de la administración pública. En Inglaterra se comenzó a desterrar cuando la idea de una administración pública moderna requería profesionalismo, inamovilidad y control. Las bases del servicio civil, como actualmente se le conoce " *fueron establecidas por Northcote y Trevelyan en su informe de 1854; ambos estuvieron muy influidos por Macaulay, cuya comisión informó en el mismo año sobre la administración pública en la India. Los dos informes, notables por su franqueza y concisión, han tenido trascendente influencia en su ámbito. Ambos condenaron el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredados del siglo XVIII. Coinciden en proponer la introducción de exámenes de oposición para el ingreso.*"<sup>6</sup> España y Francia, adoptaron oportunamente este criterio y, paulatinamente muchos otros países, incluso países latinoamericanos, sin embargo México, a pesar de haber incluido de nueva cuenta el sistema de carrera en su legislación, aún no logra

<sup>5</sup> Para mayor detalle puede consultarse el capítulo de la función pública norteamericana de la obra de Guillermo Haro Belchitz. *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988, t. I, pp. 112-121.

<sup>6</sup> FULTON, Comité, *El informe Fulton, Tres estudios sobre el servicio civil británico*, conferencias y documentos N° 39, editado por la Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España, 1974, p. 13

implementar el servicio civil en su administración pública federal.

Uno de los problemas que más aquejan a la actividad administrativa de nuestro país es el que generan los múltiples movimientos implícitos en el cambio de titular del ejecutivo federal. Los funcionarios que desempeñan altos cargos en cada Secretaría de Estado designan a todos sus colaboradores, lo cual conlleva a que personas inexpertas en las materias específicas sean quienes definan los lineamientos y ordenamientos que imperarán en el sexenio que comience. Además, la ciudadanía se ve afectada, pues el hecho de que sea un novato quien desempeñe un cargo importante, por el desconocimiento de la normatividad que rige las materias específicas que esto implica, afectará negativamente la aplicación práctica de la misma. De modo que cada cambio de administración tales novatos tienen que aprender el ejercicio de su encargo en el cargo mismo. Esto se manifiesta de múltiples formas, entre otras, se retrasan los proyectos no concluidos y se elaboran nuevos que muchas veces son la repetición de los ya existentes; se desconocen las tareas propias del cargo a desempeñar, pues faltan conocimientos, experiencia y por ende especialización. Pienso que es sumamente importante que el Congreso de la Unión en ejercicio de sus atribuciones legales, elabore un ordenamiento que asegure que los cargos de niveles medios y superiores de la administración, no serán ocupados por personas que entren a aprender su función, sino por servidores públicos cuya capacidad, mérito, y experiencia en la materia los hagan merecedores y capaces de desempeñarlos con eficiencia y profesionalismo. No pretendo respaldar un criterio que pugne por la eternidad en el servicio de los actuales burócratas. Considero ideal, para que los servidores públicos adquieran el status propio de la carrera, que se alcance mediante un sistema de desarrollo gradual, que necesariamente deben someterse a un proceso reglamentado de control constante, acompañado de evaluaciones rigurosas y continuas; que además garantice la más amplia participación de todos los que aspiren y sean aptos para ingresar a este sistema. Para ello, las reglas que determinen el ingreso, la promoción y la permanencia deben estar dirigidas a los habitantes de todo el territorio nacional. Además, se requiere un jurado imparcial e intachable; que los requisitos sean objetivos y severos tanto para entrar como para permanecer, y que las remuneraciones sean acordes al trabajo desempeñado, a la experiencia y a la responsabilidad que implica el cargo. El cumplimiento de dichos requisitos debe ser verificable, a fin de que este sistema de profesionalización paulatino pugne, entre otros, por la permanencia del personal capacitado, actualizado y concientizado sistemáticamente con métodos adecuados para mejorar constantemente su desempeño laboral.

Por lo expuesto considero conveniente implementar el servicio civil de carrera en la administración pública federal, pues es el instrumento adecuado para consolidar un aparato burocrático responsable, apto y moderno cuyo óptimo desempeño es presupuesto clave para eliminar la corrupción, propiciar el desarrollo integral de nuestro país y con éste alcanzar el tan anhelado bienestar general, que se traduce, a su vez en bienestar de la persona.



## INTRODUCCIÓN

*“La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y... acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.”*<sup>7</sup> El estado satisface los intereses colectivos fundamentalmente por medio de su función administrativa, a ello se debe que se encuentre constantemente en acción, que no se detenga en ningún momento, que no tenga horario ni descanso.

La administración pública de nuestro país, al igual que la de los demás, se encuentra directamente vinculada con su momento histórico, con las tendencias políticas imperantes, con las tradiciones y las exigencias nacionales.

La administración pública ha acompañado al hombre desde el inicio de su recorrido en la trayectoria histórico-política. A continuación documento con algunos datos interesantes esa aseveración. *“Las manifestaciones espectaculares, aunque dispersas y no sistemáticas, del pensamiento administrativo, podrían encontrarse en las ideas de los filósofos de la antigüedad griega y romana, en los escritos de la época feudal, en los principios tácticos de los Ejércitos, en la obra secular de la Iglesia romana, en la doctrina del nascente Estado policía –el cameralismo–, en fin, en las concepciones jurídico-administrativas del “Estado de Derecho.”*<sup>8</sup>

Del análisis realizado sobre estudios acerca de la existencia de la administración pública en los grandes imperios de la antigüedad, llaman mi atención, entre otros, los datos siguientes: Se tiene conocimiento del desarrollo de un *“...gobierno centralizado en Egipto que se remonta al año 1300 A.C.”*<sup>9</sup> *“...en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía.”*<sup>10</sup> *“En China, 500 a.C., existió un manual de organización y gobierno.”*<sup>11</sup> *“Uno de los mayores progresos de la administración China fue el establecimiento de un servicio civil donde se manifestó el perfeccionamiento de sistemas de exámenes, cuyos orígenes se remontan a la dinastía Han (202 A.C.-219 D.C).”*<sup>12</sup> *“En Roma y Grecia también se observaban*

<sup>7</sup> COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1885, citado en la obra de Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, 14a. ed., actualizada, editorial Porrúa, México, 1999, p. 270.

<sup>8</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la administración...*, Op. cit. p. 92.

<sup>9</sup> *“En el antiguo Egipto- dice Galván Escobedo- existió un sistema de administración en gran escala, aunque es difícil encontrar en él reglas específicas o el tipo de especulación administrativa que tenemos ahora. Esto se demuestra leyendo los papiros egipcios que datan de 1300 años a.C., y las interpretaciones que de ellos han hecho los egiptólogos tales como James J. Breasted o de investigadores como Max Weber y Michael Rostovtzeff. Al estudiar la economía planificada de Egipto, encontramos en su historia frecuentes evidencias de una administración pública sistemática, aunque no siempre eficiente...”* *“Para Max Weber... Egipto representa el país de mayor antigüedad, donde se advierte una administración burocrática del poder público. Los medios de comunicación marítimos y fluviales, requirieron la intervención del Estado para su administración”*, citados por Raymundo Amaro Guzmán, en su libro *Introducción a la Administración*, Op. cit. pp. 106 a 107.

<sup>10</sup> MONET, Pierre, *La vida cotidiana en el antiguo Egipto*, Editorial Mateu, p. 227, citado por Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, 14a. ed., actualizada, Porrúa, México, 1999, p. 270.

<sup>11</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 17.

<sup>12</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la Administración pública*, Op. cit. p. 98.

estructuras de carácter administrativo.”<sup>13</sup> En el caso de Roma la “organización estatal no respondía a las normas del derecho público, aun cuando la doctrina admite la excelencia de la organización administrativa de los romanos, alcanzando resultados satisfactorios, principalmente en los servicios marítimos, postales, de instrucción y otros”.<sup>14</sup> Respecto al estudio de la administración pública griega, cabe apuntar que, como en el caso de otros pueblos de la antigüedad, no han dejado documentos especializados para estudiar las características de su gestión, sin embargo podemos “recurrir a la República de Platón, a la Política de Aristóteles, a la oración fúnebre pronunciada por Pericles (430 a.C.) para honrar a los héroes de la guerra del Peloponeso y al diálogo entre Sócrates y Nicómedes”<sup>15</sup> para advertir que su función pública era desempeñada por personas que merecieron respeto y admiración por su profesionalismo y objetividad. En la Europa medieval “todavía nadie miraba a la administración como una actividad distintiva y separada en su propio derecho...”<sup>16</sup> El poder central se había dividido en numerosos poderes menores—esquema basado en el feudo—. No fue sino hasta que se adoptaron técnicas de desarrollo, consistentes en la utilización de pergamino y papel, la tarja (antecedente del recibo), la autenticación de actos documentales (a través del uso de sellos), el quirógrafo (contrato asentado en madera por triplicado, uno para cada parte y otro custodiado en sitio neutro), la indagación judicial, la departamentación (división del trabajo administrativo que implicó responsabilidad individual y especialización), organización y administración de personal,<sup>17</sup> que comenzó a uniformarse una incipiente administración pública.

Entre 1610 y 1786<sup>18</sup> surge en Europa una nueva administración. “El absolutismo conllevó la apropiación del poder de las provincias o regiones más pequeñas y su concentración en manos del gobierno central, generalmente real, movimiento que requirió la colaboración activa y el desarrollo de la administración y las finanzas, el fortalecimiento del elemento burocrático en los asuntos humanos y en especial del gobierno, así como el mejoramiento de los servicios informativos.”<sup>19</sup>

El debilitamiento del absolutismo, el auge de la ciencia y los inventos propiciaron que también los sistemas e instituciones de la administración pública se fueran perfeccionando.

A partir del reinado de Luis XIII,<sup>20</sup> se consolida una administración fuerte, con

<sup>13</sup> GALVÁN ESCOBEDO, José, *Tratado de administración general*, 3a. ed., ICAP, Costa Rica, 1968, p. 21.

<sup>14</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la Administración*, Op. cit. p. 93.

<sup>15</sup> Para abundar sobre el documento del cual se pueden inferir algunos aspectos de la administración del imperio griego, el lector podrá consultar el clásico diálogo entre Sócrates y Nicómedes, cuya inclusión es común en los textos relativos a los antecedentes de la administración pública; entre otros es reproducido por Raymundo Amaro Guzmán, en su *Introducción a la...* Op. cit. pp. 101 a 103.

<sup>16</sup> GLADDEN, E.N., *Una historia de la administración pública, del siglo XI... hasta nuestros días*, 1a. ed., en español, Fondo de Cultura Económica / Instituto de Administración Pública (INAP), México, 1989, t. II, p. 67.

<sup>17</sup> GLADDEN, E.N., *Una historia de la administración pública...*, Op. cit. pp. 15 a 48.

<sup>18</sup> IDEM, p. 172.

<sup>19</sup> IDEM, p. 173.

<sup>20</sup> Luis XIII gobernó Francia durante el periodo comprendido entre 1610 y 1643. Dato obtenido de la obra de Gladden, E.N., *Una historia de la administración pública...*, Op. cit. p. 173.

ministros leales al monarca lo que posibilitó *“alcanzar un grado de rapidez y eficiencia en la acción, tal como la situación lo requería, pero del cual generalmente carecían las administraciones de reglamentación limitada de la época.”*<sup>21</sup>

Posteriormente, en Prusia, actualmente Alemania, se inicia por primera ocasión en occidente un proceso de profesionalización del servicio público, asimismo, la administración se especializó en departamentos, algunos de cuyos jefes fueron nombrados por el Consejo Privado del príncipe Federico Guillermo, cuando sus conocimientos especializados pudieran dominar las discusiones.<sup>22</sup>

La asimilación de experiencias a través de los siglos, como se deduce de lo anterior, ha contribuido a la consolidación de la actual administración pública. Ésta ha ido modernizando sus objetivos y metas, y ha extendido su estructura. Debido a la magnitud e importancia que ha alcanzado ha sido necesario crear múltiples órganos caracterizados por poseer esferas especiales de competencia y por requerir de individuos capaces de llevar a cabo su cometido. Esto ocasiona que la administración pública siga creciendo; se creen nuevas secretarías de estado, unidades administrativas, y departamentos, lo que simultáneamente implica la adscripción de personal a éstas; la asignación de recursos de diversa índole para posibilitar su funcionamiento, etcétera. Las necesidades de la población, los adelantos científicos, el desarrollo tecnológico, entre otros, han ocasionado que la administración pública incurriera en áreas que antes le eran ajenas. *Sin embargo, a partir de 1980 se da un fenómeno contrario de reducción de oficinas y personal.”*<sup>23</sup>

Los países occidentales que integran la comunidad internacional estudian sus sistemas administrativos, su marco legal, su eficacia, su eficiencia, y la importancia de la modernización administrativa en todos los niveles de conducción de la política<sup>24</sup>. Una de las necesidades comunes a la mayoría es lo que se ha denominado *Reforma del Estado*, que en realidad supone la modernización y redimensionamiento del poder ejecutivo y de su función administrativa. *“En la práctica de los estados las líneas básicas de lo que se llama modernización del Estado son las siguientes: 1. Transferencia de poderes a las provincias, regiones o entidades federativas, y municipios o comunas. 2. Reducción del aparato estatal central. 3. Privatización de empresas públicas. 4. Reducción de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado y de sus prestaciones para reducir subsidios y abatir déficit presupuestario y búsqueda de mayor eficiencia, eficacia, pertinencia y productividad en los servidores públicos. 5. Cambio legislativo profundo.”*<sup>25</sup>

<sup>21</sup> GLADDEN, E.N., Op. cit. p. 174

<sup>22</sup> IDEM, p. 194.

<sup>23</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, 14a ed., actualizada, Porrúa, México, 1999, p. 271.

<sup>24</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *II Seminario internacional: Función pública y democratización en Iberoamérica*, Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), República Dominicana, 1990, pp III a XI.

<sup>25</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, Op. cit. p. 171

La administración pública requiere ordenarse sistemáticamente para realizar su función de manera eficaz y coordinada. Tiene que aplicar métodos organizacionales que coincidan con los diversos requerimientos que presenta el país en cada momento, pues la organización administrativa supone un orden determinado en las relaciones de jerarquía de las dependencias del ejecutivo federal con objeto de coordinar los órganos que la integran y éstos a su vez, a los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipios propios de una federación como la nuestra.<sup>26</sup>

Es evidente que con las nuevas tendencias de organización, con las modernas estrategias de dirección, y con el actual interés de reducir los recursos materiales y humanos de las unidades administrativas de las dependencias del ejecutivo federal, se pretende mejorar la eficiencia y la productividad del aparato burocrático, así como propiciar la coordinación y el control efectivos sobre la función administrativa del estado. La evolución progresiva que se percibe en este ámbito estimula el interés por "afrentar activamente los problemas de la gestión administrativa. Esta nueva actitud ha llevado a la realización de programas para tratar de corregir las debilidades de la gestión pública mediante movimientos de reforma administrativa, como bien se advierte en el Informe de la Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública y Finanzas públicas... La integración del desarrollo administrativo al proceso de planificación nacional para el fortalecimiento institucional de la Administración Pública representa una de las opciones más socorridas. Empero, el citado informe afirma: "amenudo esto se realiza satisfactoriamente en relación con los programas y proyectos, pero su eficacia respecto del desarrollo general ha sido bastante limitada... Se realizan pocos intentos de vincular el proceso de planificación con la capacidad administrativa existente... la reforma administrativa no tiene por sí misma mucho atracción desde el punto de vista político".<sup>27</sup>

La aparente indiferencia y subestimación que este tema ha inspirado hasta la fecha en nuestra administración pública no pueden seguir siendo aceptadas bajo ninguna justificación, pues en realidad sucede que la administración pública ha sido utilizada *"como instrumento de política partidista y no de interés colectivo, prevaleciendo en la Administración del Estado, como es natural, la ineptitud y un alto grado de corrupción administrativa, fenómenos éstos que han incidido profundamente en la crisis económica por la cual atraviesa la gran mayoría de nuestras naciones".*<sup>28</sup>

El ánimo de este trabajo así como el de la propuesta respectiva, se basan en el interés por la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal, pues creo firmemente que garantiza su despolitización, la erradicación de favoritismos, del nepotismo; y que propicia la estabilidad en el empleo a servidores públicos dignos a través de un sistema objetivo fundado principalmente en la justa valoración de su mérito, capacidad y experiencia.

<sup>26</sup> IDEM, p. 271

<sup>27</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *IV Seminario Internacional...*, Op. cit. p. V.

<sup>28</sup> IDEM, p. V.

## CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS

### 1.1 EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN

El Estado es un tema que posee una gran variedad de concepciones tan grande e innumerable como los enfoques que sobre el mismo existen, razón por la cual considero importante reflexionar sobre algunos de dichos conceptos:

*“Todo Estado es, evidentemente una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno. Es claro, por lo tanto, que que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de la asociaciones, de aquélla que encierra todas las demás, y a la cual, se llama precisamente Estado y asociación política.”<sup>29</sup>*

Se ha definido al Estado tomando en consideración su objeto, que en general es su conservación, pero que *“cada uno tiene en particular su objeto propio. El de Roma era el engrandecimiento; el de Esparta la guerra; la religión era objeto de las leyes judáicas; la tranquilidad pública el de las leyes de China; la navegación era el objeto de los pueblos salvajes; los pueblos despóticos tenían por único o principal objeto la satisfacción del príncipe; las monarquías su gloria y, la del Estado la independencia de cada individuo, es el objeto de las leyes de Polonia, de lo que resulta una opresión general. Pero hay también en el mundo, una nación cuyo código constitucional tiene por objeto la libertad política... Inglaterra.”<sup>30</sup>*

Considero oportuno resumir la conceptualización del pacto social, teoría del siglo XVIII, afirmando que el surgimiento del estado parte de la necesidad de los individuos de congregarse para constituir una fuerza superior para subsistir. El contrato social supone *“una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.[...] Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado estado cuando es activo, potencia, en comparación con sus semejantes. En cuanto a los*

<sup>29</sup> ARISTÓTELES, *La política*, libro primero, capítulo I, Editorial Austral, Argentina, 1941, p. 1

<sup>30</sup> DE SECONDAT, Carlos, Barón de la Brède y de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, (título original: *De l'esprit des lois*) Versión castellana de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Colección: Grandes Pensadores, N° 40, Editorial SARPE, España, 1984, t. II, p. 73

*asociados, éstos toman colectivamente el nombre de Pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana y súbditos por estar sometidos a las leyes del estado.*<sup>31</sup>

*"Estado es la persona política organizada de la nación."*<sup>32</sup>

*"Estado es la unidad del orden más altamente organizada, cuyos tres elementos - nación, territorio y poder estatal- están unidos en la constitución del estado."*<sup>33</sup>

*"El estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad patente, claro por sí mismo, sustancial, que se piensa y se conoce, y que cumple lo que él sabe como lo sabe. En lo ético, el estado tiene su existencia mediata, y esta conciencia de sí, por medio de los sentimientos, tiene su libertad sustancial en él, como su esencia, fin y producto de su actividad. El estado, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la conciencia de su individualidad elevada a su universalidad, es lo racional en sí y por sí. Esta unidad sustancial, como fin absoluto y móvil de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como este fin último tiene el más alto derecho frente a los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del estado."*<sup>34</sup>

También existen análisis del concepto de estado tomando en cuenta varios enfoques: el estado como sociedad; el estado como producto social; el estado como superestructura social máxima; el estado como sinergia estática; el estado como especie del género sociedad y el estado como garantía de la libertad.<sup>35</sup>

*"El estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales."*<sup>36</sup>

*"Estado, es la fuente formal de validez de todo el derecho, pues sus órganos son*

<sup>31</sup> ROSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Transcripción de Daniel Moreno en su compilación de *Clásicos de la ciencia política*, Porrúa, México, 1983, pp. 157-159

<sup>32</sup> BLUNTCHLI, *Die Lehre vom modernen Staat*, citado por Fonseca Pimentel, Antonio en sus *Apuntes de Teoría General del Estado*, ESAPAC, Costa Rica, 1964, p. 17.

<sup>33</sup> HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, 13a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 28.

<sup>34</sup> HEGEL, Wilhelm Friedrich, *Filosofía del Derecho* -sección tercera- Transcripción de Daniel Moreno en su compilación de *Clásicos de la Ciencia Política*, Porrúa, México, 1983, p. 219.

<sup>35</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Introducción y Teoría Fundamental del Derecho y del Estado*, Teoría del Estado, Ediciones Botas, México, 1947, t. II, pp. 528-531

<sup>36</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, sección obras de economía, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 151-152.

*quienes lo crean a través de su función legislativa- o le imprimen tal carácter- por la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos.*<sup>37</sup>

*"El estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.*<sup>38</sup>

*"El estado es un ente cuya potestad suprema emana de la voluntad de los individuos que se unen para darle una existencia legítima, y que está conformado por elementos -población, territorio y poderes estatales- organizados para tutelar el interés general y así procurar el bien común.*<sup>39</sup>

Respecto a la capacidad de autoorganización del Estado de conformidad con su propio derecho, se ha afirmado que es su característica esencial<sup>40</sup>. *"Otro atributo esencial del Estado es la autonomía. Consiste ésta en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas. Tal autonomía manifiéstase no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares. Por ello es que el orden jurídico estatal está integrado tanto por las reglas de organización como por normas de comportamiento.*<sup>41</sup>

De la sola enunciación de conceptos tan distintos acerca del estado, se puede percibir la importancia que el tema ha inspirado y la diversidad de los puntos de vista con que éste ha sido estudiado. Ello me dificulta definir con palabras propias el concepto estudiado, sin embargo con el propósito fundamental de exteriorizar lo que al respecto comprendo ofrezco la siguiente reflexión:

Los países occidentales están organizados de acuerdo a un criterio pluralista del poder manifestado en la división del poder en legislativo, ejecutivo y judicial. Estas funciones están depositadas en distintos órganos. No obstante el poder sigue

<sup>37</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 37a. ed., Porrúa, México, 1985, p. 98.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> SOLER, Sebastián, *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches*, Fausto E. Rodríguez García, coordinador de la obra 1a. ed., Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1980, p. 891. Respecto a la idea del bien común, autor argentino, en su aportación a la obra in memoriam, en honor a Recaséns Siches, comenta: *"La expresión bien común, hoy bastante difundida y empleada a veces sin análisis, no es una expresión vulgar. Proviene de conocidas doctrinas filosóficas y jurídicas en las cuales el bien común, viene a constituir una especie de instancia última de legitimidad y justicia. Aún en sentido vulgar, sin embargo, para la apreciación del mérito o demérito de acciones humanas concretas, se aplica este cartabón, porque, debiéndose desplegar siempre la conducta humana dentro de un medio social, de una comunidad de convivientes, el valor de cada acción no puede medirse en su plenitud desde el estrecho ámbito vital del individuo. Este patrón será siempre defectuoso por insuficiencia, al no abarcar en plenitud a la acción humana en todas sus dimensiones, una de las cuales está constituida por la necesaria socialidad de ella. Esta calidad es insita en el hacer humano externo, y lo es a punto tal, que la inicial carencia de socialidad en los planes egoístas del autor de un hecho o un bien llevará a la frustración, fatal destino de todo cálculo equivocado, o bien determinará que, sin la voluntad del autor y aun en contra de ella, al despliegue externo del hecho venga después a agregarse, torto collo, el elemento faltante, bajo forma de anulación o reprobación del hecho egoísta y de restablecimiento del equilibrio, roto por la acción asocial o antisocial. La justicia y la fuerza públicas cumplen esa precisa función."*

<sup>40</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Op. cit. p. 104

<sup>41</sup> *Ibid.*

teniendo unidad o indivisibilidad. Según la fórmula clásica que se ha expuesto en la doctrina creada por Montesquieu<sup>42</sup> de la separación de los poderes, que mantiene un sistema que se conoce como la fórmula de pesos y contrapesos cuya finalidad es precisamente que la actividad de cada órgano se vea limitada por el ámbito de competencia material de los otros dos, y viceversa. La separación de poderes constituye la esencia de un complejo esquema de organización estatal que en la práctica ha sido incapaz de resolver los grandes problemas que el desarrollo integral de las naciones implica. Excepcionalmente el titular del ejecutivo con habilidades y capacidad de liderazgo ha logrado una coordinación efectiva palpable en la coherencia de la acción del Estado a través de sus diferentes órganos. Esta organización basada fundamentalmente en la división de funciones solo es capaz de cumplir su cometido si trabaja armónicamente como un todo indivisible en su acción.

Aún cuando este capítulo está dedicado a conceptos y cuestiones generales, consideré oportuno tomar en cuenta lo referente en el caso específico de nuestro país.

La organización del estado mexicano encuentra su fundamento en la propia Constitución Política de 1917. Del análisis del primer párrafo del artículo 49 Constitucional, que a la letra señala: *"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."* Concluyo que más que la división de poderes lo importante es la diferenciación de las funciones de los órganos del Estado, la coherencia en su desempeño y que su acción sea unitaria y tienda a alcanzar las metas del país contenidas en nuestra Constitución Política.

El artículo 40 de nuestra ley suprema, proclama la *"voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."* En este sentido, el título quinto *De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*, concretamente el artículo 115 Constitucional a la letra señala: *"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..."*

La función legislativa<sup>43</sup> tiene como propósito esencial, no único, la creación de normas generales que estructuran al estado mismo, así como la creación de la normatividad de las relaciones entre el estado y los gobernados, y las de éstos entre sí. A través de esta función se exterioriza la soberanía, pues la ley debe ser acatada tanto por los ciudadanos, como por el propio estado. La ley es una expresión del poder, pues *"el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión"*<sup>44</sup> en los casos que le competen a la Federación.

<sup>42</sup> DE SECONDAT, Carlos, Barón de la Brède y de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Op. cit. p. 79.

<sup>43</sup> El artículo 73 constitucional señala las facultades del congreso de la unión.

<sup>44</sup> Contendida en el artículo 41 constitucional.



La base constitucional de lo anterior, se encuentra en el artículo 50 que determina: *“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”*

La función ejecutiva<sup>45</sup> es de carácter administrativo o aplicativo, pues cumple la voluntad de la ley e implementa los ordenamientos emanados del Plan Nacional de Desarrollo -sistema de planeación democrática a que se refiere el artículo 26 Constitucional- y pugna por el desarrollo integral, por el bienestar general y la satisfacción de las necesidades de los gobernados.

La soberanía se materializa a través de la función ejecutiva. La constitución consagra además lo siguiente; *“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”*<sup>46</sup>

La función judicial<sup>47</sup> tutela que las normas de los ordenamientos jurídicos se apliquen en forma precisa a los casos particulares. Su objetivo es que el poder no se manifieste arbitrariamente. Posee el control de constitucionalidad de las leyes.

En México, el Poder Judicial, por mandato constitucional expreso, se deposita para su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal. La forma en que éstos se componen y sesionan, etcétera, se rige por lo dispuesto en la legislación de la materia, de conformidad con lo que la propia Constitución establece.<sup>48</sup>

La competencia de los Tribunales de la Federación se determina también de acuerdo a preceptos constitucionales.<sup>49</sup>

Para finalizar este punto, cabe agregar que el estado puede auxiliarse de la fuerza<sup>50</sup> para hacerse obedecer. Esta es una condición de la libertad de decisión de quienes ejercen el poder del estado; es indispensable en el cumplimiento de las funciones, más no su justificación.

<sup>45</sup> Encuentra su base constitucional en el artículo 89.

<sup>46</sup> Contendida en el artículo 80 constitucional.

<sup>47</sup> Los artículos 94 a 107 de la constitución, establecen las bases del ejercicio y la organización del Poder Judicial

<sup>48</sup> Señalado en el artículo 94 constitucional.

<sup>49</sup> Artículos 103, 104, 105 y 106 constitucionales.

<sup>50</sup> Sobre el particular, comenta Eduardo García Maynez en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*, Op. cit. p 298, que la *“sanción no debe ser confundida con los actos de coacción. Aquella es una consecuencia normativa de carácter secundario, éstos constituyen su aplicación o realización efectiva. Coacción es por tanto, la aplicación forzada de la sanción. Cuando un juez dicta sentencia condenando a una persona a que pague lo que debe, aplica una sanción; pero si el demandado no cumple voluntariamente con el fallo, tiene el actor derecho a pedir que la sanción se imponga por la fuerza. El secuestro de bienes del deudor y el remate de los mismos por el poder público, a fin de dar cumplimiento a la resolución judicial, representan, en el caso del ejemplo, una forma de coacción.”*

## 1.2 ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

El gobierno es un tema por demás controvertido. Sin embargo, y a efecto de colocar al lector en el contexto a que me referiré en el estudio que nos ocupa, considero decuado incluir los conceptos y comentarios siguientes:

Se necesita de un conjunto de órganos estatales y personas investidas de poder para expresar la voluntad del estado y hacerla cumplir, para eso se concretiza el gobierno. Este responde a la organización del estado. Dado que a la palabra gobierno se le han otorgado diferentes acepciones, el anterior es el *concepto lato*<sup>51</sup>. *"En tanto que en sentido estricto se usa el término "Gobierno" como sinónimo de órgano ejecutivo del Estado, y el término "gobernar" significa así "...en su sentido más amplio... regular la conducta humana, resolver en cada caso concreto o atender a las regulaciones habituales de una asociación," a través de la normatividad política de condicionamiento de fines últimos. "Lo más indicado es referirse al ejecutivo o al Gobierno Central definiendo éste como: aquella parte del Gobierno que asume la dirección del orden político y administrativo del estado, lo representa ante otros estados y cumple otras importantes actividades..."*<sup>52</sup>

*"El órgano ejecutivo es la parte del estado que expresa, representa y garantiza su unidad desde el punto de vista nacional, por ser el natural detentador de su poder y que tiene fundamentalmente la función aplicativa o administrativa del estado."*<sup>53</sup>

Gobierno es la *"integración de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, es decir, el Gobierno es la parte estructural del estado."*<sup>54</sup>

El gobierno está en manos *"de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal, que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad."*<sup>55</sup>

De acuerdo a nuestra Ley Suprema el gobierno asume la dirección político-administrativa del estado, aplica la normatividad a los casos concretos, representa al país ante otros estados y realiza otras funciones importantes.<sup>56</sup>

Vulgarmente se confunden los conceptos estado y gobierno, sin embargo como podemos apreciar no son sinónimos. La palabra estado, como se expuso, designa la organización política en su conjunto, es decir, como una unidad constituida de

<sup>51</sup> Sobre el particular consulté la obra de Wilburg Jiménez Castro, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Segunda parte, *Conceptos, Criterios y Reflexiones sobre la Administración Pública Tradicional y el Marco en que ella se Desenvuelve*, Op. cit. pp 143-161

<sup>52</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Op. cit. p. 161.

<sup>53</sup> IDEM, p 35

<sup>54</sup> IDEM, p 31

<sup>55</sup> CARPIZO Mc. GREGOR, Jorge, *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches, El Poder Ejecutivo en el Sistema de Gobierno de la Constitución Mexicana de 1824*, Op. cit. p. 151.

<sup>56</sup> Preceptos constitucionales en que fundamento lo expresado: artículos 80 y 89-93.

diversos elementos. El término gobierno, en cambio, designa al conjunto de poderes públicos de los órganos a quienes se encomienda el ejercicio supremo de la soberanía. El estado es un concepto más amplio, abarca el todo. El gobierno únicamente es uno de sus elementos, el que tiene la dirección del estado.

La razón de ser del gobierno se debe a que la materialización de la autoridad política, es decir, la soberanía, debe ser concretizada por el hombre.

Para que pueda haber una cooperación efectiva entre los gobernados es necesaria la autoridad. Lo anterior es precisamente la tarea del gobierno. La formulación de mandatos y la exigencia de su cumplimiento conducen a la satisfacción de los fines del estado y a su conservación misma. Las actividades del estado suplen o complementan las de los ciudadanos, pues persiguen el bien común. La palabra gobierno debe entenderse como sinónimo de acción organizada.

La organización interna del gobierno es aquélla que tradicionalmente se ha dado a los órganos del estado, cuyas características son las siguientes:

En el órgano legislativo están presentes diversos sectores de la comunidad, pues su composición es plural. Dicha pluralidad es causa de su magnitud y a la vez, motivo de su falta de especialización y eficiencia. Está sujeto a criterios partidistas y presiones de diversos grupos. Los legisladores actúan dirigiendo la política como miembros de su partido, lo cual merma su objetividad y genera graves problemas. Al respecto, considero que es urgente que los legisladores ejerzan su labor consientes de que ésta impacta al país entero y que va más allá de los intereses partidistas, de grupos o sectores. Es prioritaria la necesidad de que el órgano legislativo actúe en la aprobación y perfeccionamiento de ordenamientos en materia de modernización de la administración pública y aquéllas materias que constituyen factores primordiales para la consolidación de una administración que apoye realmente el desarrollo integral de México.

El órgano judicial es menos numeroso y se podría decir que el más profesional. La función judicial o jurisdiccional *stricto sensu* es llevada a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás tribunales establecidos conforme a la ley. El ejercicio óptimo de esta función requiere que su actuación sea independiente de los otros dos órganos. La independencia funcional es condición imprescindible para la correcta administración de justicia. Condición que sólo puede lograrse si se garantiza la estabilidad judicial, pues contribuye a asegurar y mantener su prestigio, y con ello su autoridad moral ante los gobernados y frente a los otros dos órganos del Estado. También es recomendable que la designación de los jueces no quede en manos de ninguno de los otros dos órganos, ya que pueden quedar sujetos a la influencia del órgano que los designa, como es el caso en nuestro país porque la Constitución faculta al presidente de la república, con aprobación del senado para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>57</sup> Tan

---

<sup>57</sup> Artículo 96 constitucional.

importante como la independencia de ejercicio y nombramiento es la independencia en su funcionamiento administrativo.<sup>58</sup>

De lo anterior concluyo que el órgano ejecutivo, a través de la historia, es el que más preponderancia ha mostrado pues es el que aplica; el que encarna la unidad de decisión política; el que detenta la autoridad; el que coordina las labores de los tres órganos; y, el que determina las orientaciones que ha de seguir el estado. La primacía del ejecutivo se debe a que su participación trasciende a nivel internacional; a que coordina todas las actividades del estado; a que dirige la planeación; a que determina la programación y el presupuesto, conjuntamente con el órgano legislativo; y, a que se le ha encomendado también la seguridad del país a través del ejército y la fuerza armada nacionales.<sup>59</sup> Cabe recordar que en las democracias los ciudadanos participamos en el gobierno a través del voto en las elecciones populares, pues la elección de gobernantes determina indirectamente la política. Esto constituye el derecho natural de elegir y ser electo para gobernar o de desempeñar cargos públicos en el gobierno,<sup>60</sup> si su instrucción, mérito y oportunidades así lo permiten.

### 1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública obedece a concepciones y manifestaciones que han ido conformándose desde tiempos remotos, como se expuso en la introducción de esta investigación. Antes de comenzar el análisis del tema, considero pertinente exponer algunos de los conceptos que sobre el particular ofrece la doctrina.

Es el objeto de conocimiento del derecho administrativo, ciencia que estudia tanto las instituciones jurídicas, como los fenómenos sociales vinculados, a lo que se llama administración pública, o poder ejecutivo, y que la evolución social con sus explosiones y contracciones matiza y señala rumbos.<sup>61</sup>

La administración pública, tradicionalmente se ha conceptualizado como *"...la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican"*.<sup>62</sup>

*"En su sentido más amplio, la Administración Pública es el Gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política."*<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Artículo 100 constitucional.

<sup>59</sup> Artículo 89 constitucional.

<sup>60</sup> Base constitucional: artículo 35, fracciones I y II.

<sup>61</sup> Resumen del concepto sobre Derecho Administrativo que aporta el autor Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 5.

<sup>62</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Op. cit. p. 25.

<sup>63</sup> MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la Administración Pública, teoría general, planificación, presupuestos*, Fondo de

*“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”<sup>64</sup>*

Existen dos puntos de vista para el estudio de la Administración Pública: el orgánico y el funcional. Orgánicamente se le ha identificado con el poder ejecutivo y las entidades que, por ministerio de ley, dependen de él. Funcionalmente, es la realización de la actividad que corresponde al poder ejecutivo. Es decir, administrar a través de la realización de actos concatenados para alcanzar los fines del estado.<sup>65</sup>

Personalmente, entiendo que la administración pública es un instrumento para lograr el desarrollo integral del país, para lo cual, emplea aptitudes y actitudes humanas (de la estructura burocrática); un marco jurídico, procedimientos administrativos; sistemas; planes y programas de desarrollo; instituciones que fortalecen el proceso de transformación, que impulsan el progreso a fin de impactar positivamente en los ámbitos educacionales, culturales, políticos, económicos y morales tanto individuales como sociales.

Se ha dicho que la administración pública refleja el grado de desarrollo del país,<sup>66</sup> además, el concepto que generalmente encontramos acerca de lo que es la administración pública, curiosamente se refiere a la pluralidad de propósitos, y no a alcanzar la meta indicada en la propia ley suprema, que es precisamente el bien común. Como institución, se le identifica como una organización de estructuras aisladas. Considero que es por ello que prácticamente no es posible coordinarlas para lograr que actúen en forma ágil y sincronizada.

El concepto general de la administración pública alude a la actividad administrativa que lleva a cabo el estado para alcanzar sus fines, a través de las dependencias del ejecutivo federal y de los procedimientos que ellas aplican, así como las funciones administrativas que realizan otros órganos y organismos del estado.

La administración pública posee una naturaleza jurídica y política, pues como ya se expuso, es la institución que tiene la tarea de realizar los fines del estado.

---

Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1954. p. 15.

<sup>64</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 272.

<sup>65</sup> Aportaciones sobre el concepto de Administración Pública documentadas en la obra del autor Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 274.

<sup>66</sup> Para profundizar sobre conceptos, criterios y reflexiones acerca de la administración pública tradicional y el marco en que ella se desenvuelve, el lector puede remitirse a la obra de Wilburg Jiménez Castro, *Administración pública para el desarrollo integral*, Op. cit. pp. 143-213.

De lo anterior concluyo que la administración pública, o función pública en su sentido más amplio se concibe como el gobierno, es decir el órgano público que ha recibido el poder político, que ejerce la autoridad, que tiene competencia y recursos humanos y materiales necesarios para satisfacer los intereses generales de la población. Es la planeación, integración, organización, control, dirección y operación de los negocios públicos de todos los niveles de gobierno. Incluye además, deberes, derechos y situaciones que surgen entre los servidores públicos y el estado. Es decir así se le denomina también al régimen aplicable a la burocracia. La administración pública es ejercida fundamentalmente por el órgano ejecutivo, que según los especialistas en la ciencia administrativa pública, es el más importante del estado, pues realiza acciones necesarias para administrar o aplicar la ley. La administración pública es acción que pugna por tutelar el interés general de satisfacer las necesidades colectivas; es la acción humana que ejerce la autoridad política y que se exterioriza en procedimientos preestablecidos. En sentido estricto se denomina así al aparato funcional de la administración pública.

La administración pública no tiene una personalidad propia, constituye una manifestación de la personalidad del propio Estado.

Desde el punto de vista material debe entenderse como la actividad del estado que se aboca a cuestiones de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para garantizar la optima ejecución de su cometido.

En la doctrina se le estudia por el derecho administrativo, ciencia\* que surge en el siglo XIX,<sup>67</sup> tanto su autonomía, como la precisión de su objeto de conocimiento y su construcción evolucionan permanentemente pues están íntimamente ligadas al proceso de desarrollo político y social del estado.

*"La administración pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derechos. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales."<sup>68</sup>*

Antes de pasar a otro punto, invito al lector a reflexionar respecto a la idea de *la voluntad del Estado*. Al respecto entiendo que ésta es expresada mediante lo que

<sup>67</sup> \* Ciencia, por que tiene principios universales tales como la planeación, la jerarquización, la coordinación, la centralización, etcétera, que le caracterizan y se aplican a cualquier organización.

Aseveración documentada en la obra de Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 5.

<sup>68</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 13a. ed., Porrúa, México, 1985, t. I, p. 221.

se conoce técnicamente con el nombre de acto administrativo, el cual permite a la administración pública cumplir los fines que aquél le impone en la medida en que los servidores públicos *“en ejercicio de la función pública ejerzan su poder discrecional con eficiencia y ecuanimidad.”*<sup>69</sup> A su vez, el acto administrativo es la *“manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión, crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*<sup>70</sup>

### 1.3.1 BUROCRACIA

El significado de la palabra burocracia, que viene del francés *bureaucratie*, en el ámbito de las ciencias sociales se conoce comúnmente como la influencia excesiva de los empleados públicos en las funciones gubernamentales. También se dice de la burocracia que es una clase social formada por los servidores públicos.<sup>71</sup>

A fin de profundizar nuestra reflexión sobre el elemento humano del tema de esta investigación, es conveniente exponer algunos conceptos de burocracia:

*“Es una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización.”*<sup>72</sup>

*“En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos.”*<sup>73</sup>

*“Burocracia: peyorativamente, que es la acepción más usada, es la influencia excesiva de los empleados públicos en las actividades del Estado y la clase social que ellos forman. También, desde un punto de vista positivo, es el poder que ellos tienen como grupo formal, junto con los problemas inherentes que tiene toda organización en gran escala.”*<sup>74</sup>

El término burócrata carece de reconocimiento legal, pero no así de aceptación

<sup>69</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la administración pública*, Op. cit. p. 10.

<sup>70</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 817.

<sup>71</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Op. cit. p. 155.

<sup>72</sup> CHINOY, Ely, *La sociedad*, 13a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 198, citando a Robert K. Merton y G.H. Stevenson, autores de *The imperial administration, The Cambridge Ancient History*, The University Press, 1934, p. 182.

<sup>73</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 346.

<sup>74</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo...*, Op. cit. p. 26.

popular. Es tal la difusión y acuñamiento de esta palabra que la normatividad de la materia se denomina derecho burocrático.<sup>75</sup>

*"La palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas. La Comisión Hoover que estudió la administración pública norteamericana puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la Unión Soviética y éstos a su vez perciben a la burocracia como un fenómeno de la democracia burguesa o instrumento que sirve para mantener ese régimen. La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado moderno."*<sup>76</sup>

Los sujetos previstos en los ordenamientos burocráticos (aplicables en materia laboral a los trabajadores al servicio del Estado de que se trate) *entrañan el ámbito personal de validez de la norma, es decir, sobre quienes tiene aplicación la disposición jurídica.*<sup>77</sup>

La burocracia es un sector conformado por los trabajadores de las dependencias gubernamentales, cuyo vínculo jurídico se entiende establecido con el Estado, dicho vínculo surge a través del nombramiento respectivo expedido por los titulares a que se refiere la Ley Burocrática, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; hay dos grupos de burócratas o servidores públicos: de confianza y de base, se clasifican así por disposición del ordenamiento que formaliza su creación, más no por su naturaleza real.<sup>78</sup>

La palabra burocracia tiene comúnmente cierta connotación peyorativa pues de los servidores públicos se dice que se benefician del poder del gobierno y hacen mal uso de los bienes que son propiedad de éste.

Lamentablemente el estereotipo convencional de burócrata es el empleado apático, lento, desatento, negligente y desconsiderado, apegado a los viejos procedimientos

<sup>75</sup> Obtenido de la obra de Carlos A. Morales Paulín, *Derecho Burocrático*, 1a. ed., Porrúa, México, 1995, p. 88.

<sup>76</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 347.

<sup>77</sup> MORALES PAULÍN, Carlos, *Derecho Burocrático*, Op. cit. 110.

<sup>78</sup> De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, título primero, tomé en cuenta los elementos que establece a efecto de elaborar este concepto.

Dicho ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963; en su artículo 1º señala: *"La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."*



y métodos, reacio a la responsabilidad, rutinario y molesto por la carga de trabajo.<sup>79</sup>

Para que dicho criterio peyorativo deje de imperar en este ámbito se requiere que ese poder de oficina sea utilizado positivamente en todas sus potencialidades.

Contrario a lo citado hasta ahora, también se ha afirmado que la administración burocrática pura es un mecanismo perfectamente desarrollado que actúa con *..precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.*<sup>80</sup> Esto es precisamente por lo que pugna el servicio civil de carrera. Por ello es conveniente que su implementación no sea postergada una vez más.

La imperiosa necesidad de lograr actitudes y aptitudes positivas mediante estrategias, como la implementación del servicio civil de carrera, y conformar estructuras administrativas tendientes a mejorar las relaciones formales establecidas entre la burocracia y el estado se verá reflejada en la optimización y agilización de las actividades y procedimientos que lleva a cabo la administración pública. Pues como bien se afirma en la doctrina del derecho administrativo *"Todos los sistemas modernos de empleo público tienden a asegurarse personal provisto de calificaciones excelentes o idóneos para la serie de fines institucionales de cada una de las administraciones; todos los sistemas propenden a ofrecer al personal de las administraciones públicas la posibilidad de hacer carrera. En el sentido aquí usado, el término carrera constituye un agradable incentivo para el individuo, puesto que presupone la posibilidad de progresar en el ámbito de un sector profesional o -en ciertos casos- en el ámbito de una determinada organización."*<sup>81</sup>

### 1.3.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL

El desarrollo integral de la nación es uno de los objetivos de la función pública contemporánea. Es un proceso conciente y sostenido de transformación y progreso que se alcanza mediante factores políticos, sociales, culturales, económicos, educativos y morales.

Coincido con quienes tienen la firme convicción de que la solución a gran parte de la actual problemática de la vida nacional se solucionaría correctamente si el país

<sup>79</sup> Comentario de la tesis respaldado en la obra del autor Ely Chinoy, *La sociedad*, capítulo X *La Burocracia*. Op. cit., p. 198.

<sup>80</sup> WEBER, Max, *Economía y sociedad*, esbozo de sociología comprensiva, sección obras de sociología, 12a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 178.

<sup>81</sup> SERRA ROJAS, Andrés, (pronunciándose en favor de los elogios que Max Weber hiciera a la burocracia) *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 348.

contara con una administración pública eficiente; que ésta debe concebirse a sí misma y por la ciudadanía en general como el medio para que se ejecuten las políticas y los planes públicos de manera deliberada, racional y sostenida, cuya adecuada organización formal es imperativa y debe dirigirse y coordinarse hábilmente y respaldarse por personal competente y motivado cuyos esfuerzos deben orientarse a la consecución de tales fines, tomando en cuenta las necesidades más apremiantes, las condiciones difíciles y las limitantes que existen para alcanzar el tan anhelado bien común.<sup>82</sup>

La profunda transformación del estado moderno y el afán de cumplir cabalmente la *misión elevada*,\* consistente en la función pública *"requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. [...] La profunda transformación del Estado moderno lo obliga a realizar una tarea intervencionista muy amplia y exige de condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, tales como su valor normal, capacitación técnica, una necesaria disciplina en su actuación y la conciencia de su elevada misión."*<sup>83</sup>

En la actualidad nuestro estado debe actuar para transformar la acción administrativa del gobierno en desarrollo integral. Lograr que la administración sea un instrumento ágil, responsable y apto; que sus horizontes se amplíen; que su labor sea congruente con sus fines y que la modernización de sus estructuras se traduzcan en bienestar general. Este tema que tanto nos preocupa debe atraer la atención de los órganos superiores del estado y debe exteriorizarse constantemente en acciones tendientes a profundizar en la reforma de gobierno a fin de fortalecer las libertades y derechos ciudadanos para alcanzar el pleno desarrollo democrático; analizar y adecuar las funciones, facultades y estructuras burocráticas a efecto de que éstas sean congruentes y accesibles a los ciudadanos; evaluar objetivamente su rendimiento; y que los servidores públicos se profesionalicen para servir con eficiencia a la sociedad.

Si tomamos en cuenta que el estado debe ser un instrumento efectivo y no debe constituir un fin en sí mismo, entonces éste debe pugnar por la democracia, por la dignificación humana y por el bien común. Para alcanzar tales propósitos las instituciones, la normatividad, los procedimientos, la ética y los propios servidores públicos deben estar coordinados por una administración profesional, despolitizada, eficiente, flexible, innovadora, democrática, diligente y vigorosa. Que actúe eficiente y sistemáticamente rigiéndose por los principios constitucionales insertos en los planes y programas de gobierno a fin de cumplir sus encomiendas y su compromiso de servir a la sociedad.

<sup>82</sup> Comentario de la tesis. Retoma algunas ideas expuestas por Wilburg Jiménez Castro en su obra *Administración Pública para el Desarrollo Integral, Conceptos, criterios y reflexiones sobre la administración pública para el desarrollo integral para ser convertidos en acción*, Op. cit. pp. 215 a 413.

<sup>83</sup> \*Así le califica el autor Andrés Serra Rojas.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 345.

Los objetivos nacionales surgen de la política del estado y se canalizan hacia la acción de la administración pública, pues ésta es la que se enfrenta con los problemas y aplica las soluciones. Es decir, no debe constituir un obstáculo, sino un instrumento de cuya eficacia dependerá el logro de sus fines. Esto trae a colación el moderno concepto de *administración pública para el desarrollo integral*, mismo que se refiere al *“conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa particular superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos.”*<sup>84</sup> La administración pública para el desarrollo integral alude a un *“tipo de administración pública... que comprende aspectos particulares que se requieren en los países subdesarrollados.”*<sup>85</sup> La idea de la administración pública varía como consecuencia del devenir histórico, de los cambios de las condiciones políticas, sociales, culturales, económicas, etcétera. Lo cual no vulnera *“la validez del principio de universalidad de la ciencia administrativa, sino que se pone en evidencia la importancia que tienen las realidades... en la aplicación de los principios administrativos a situaciones cambiantes...”*<sup>86</sup>

Los autores consultados para la realización de este trabajo dedican por lo menos uno de los capítulos de sus obras para referirse a lo que se ha denominado, la Reforma del Estado; Modernización de la Administración Pública; Reforma Administrativa; Redimensionamiento del Estado, pues se percibe como *“...una constante que se observa en la mayoría de los estados que conforman la comunidad internacional [...] Esta tendencia se observa a partir de la séptima década del siglo XX, y ha continuado en forma impresionante; [...] es conveniente hacer una reflexión acerca de si es el Estado el que se moderniza y redimensiona, o bien si es una parte del mismo, la que corresponde al Poder Ejecutivo, o administración pública de los estados.[...] Tiene que enfrentarse a una problemática distinta, y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de la entidades federativas y municipales en un sistema federal como el nuestro.”*<sup>87</sup> La administración pública moderna tiene que enfrentar la problemática actual que es generada por sus nuevos cometidos, éstos, a su vez implican el surgimiento de secretarías de estado, con estructuras administrativas y tareas nuevas.

Uno de los factores más importantes que deben tomar en cuenta las administraciones públicas para poder hacer frente a los problemas que se presenten es precisamente su proceso de modernización o redimensionamiento, mismo que *“no es una idea que haya nacido en una fecha o que sea privativa de*

<sup>84</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, Op. cit. p. 25.

<sup>85</sup> IDEM, p. 219.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 271.

*un gobierno y de un país, y más bien corresponde al proceso dinámico de cambio de las sociedades humanas en busca del mejoramiento de la eficiencia estatal, y de ajuste del Estado a nuevas circunstancias de la sociedad.*<sup>88</sup>

Existen nuevas técnicas y sistemas de medición y evaluación de la gestión de la moderna administración pública que reflejan su eficacia en los resultados obtenidos. Sin embargo, opino que oficial e internamente se le concede mayor importancia a los indicadores de gestión que al proceso de implementación de los programas. Esto impera también en el rubro correspondiente a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, concretamente la profesionalización de los servidores públicos a través del sistema de servicio civil de carrera.

Para concluir este punto, cabe agregar que pese a que existe ya una normatividad que prevé que los recursos humanos sean profesionalizados,<sup>89</sup> en la práctica se perciben grandes deficiencias y rezagos en esta materia, personalmente los atribuyo a lo siguiente:

1.- El servicio civil de carrera en nuestra administración pública, después de casi cuatro años de la publicación del Programa de Modernización de la Administración Pública (en adelante PROMAP)<sup>90</sup> y a punto de finalizar este sexenio presidencial, continúa siendo un proyecto carente de implementación.

2.- El gobierno federal no cuenta con una base de datos única, completa, confiable, integral y actualizada. [Ver propuesta conducente en el capítulo cuatro de este trabajo] Este sistema serviría como directorio de servidores públicos a efecto de dar seguimiento a su proceso de profesionalización, además sería una magnífica herramienta para medir los impactos generados por las acciones tendientes a la dignificación y profesionalización del Servidor Público, (comparando el número real de servidores públicos con los que ya forman parte del directorio cuya creación propongo en esta tesis).

3.- Tanto la capacitación, como la actualización que recibe el personal federal no se imparten sistemáticamente. No se toman en cuenta las materias específicas que cada áreas requiere reforzar realmente, cada undividuo se capacita de forma no correspondiente a un proceso objetivo. Generalmente el personal no está motivado a asistir, pues además no tiene ninguna garantía de que aún tomando todos los cursos será candidato al próximo ascenso. En otras palabras no tienen interés en

<sup>88</sup> *IDEM*, p. 163.

<sup>89</sup> El PROMAP en su sexto considerando reconoce la necesidad imperiosa de la *Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público*, misma que incluye como el cuarto de sus rubros (1.- Participación y Atención ciudadana; 2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa; 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública) y al efecto señala "Que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse, a fin de lograr su mejor desempeño y adaptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia a la sociedad".

<sup>90</sup> Documentado en los considerandos del Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996, p. 50.

el proceso de modernización nacional ya que de antemano saben que para ellos nada cambia. Creo que eso motiva la llamada resistencia al cambio y debe justificar e inspirar la implementación inmediata del sistema de carrera para nuestros burócratas.

### 1.3.3 ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO

La adecuada selección del servidor público, de acuerdo con los requerimientos de la función a desempeñar, es condición fundamental para la eficiencia del burocrata en particular y de la administración pública en general, por ello dedico este espacio al análisis de la administración en materia de personal público.

Antes de comentar el presente tema es conveniente profundizar en su concepto.

La administración de personal público, es uno de los fundamentos esenciales de la ciencia del derecho administrativo,<sup>91</sup> se le considera una rama especializada de aquél y se denomina derecho laboral administrativo o burocrático. Es relativo a la organización y funcionamiento interno de los diversos órganos gubernamentales y a las infracciones administrativas.<sup>92</sup>

La administración de personal público, contrario a lo que acontece con la administración de personal en la empresa privada, es materia de estudio del derecho público, concretamente del derecho administrativo, que trata de la organización de las instituciones; de las relaciones entre el estado y sus empleados, y del conjunto de normas que rigen la acción de la administración.<sup>93</sup>

*"La administración de personal público, como campo de estudio académico, fundamenta las normas y disposiciones contenidas en el régimen estatutario que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos, con la finalidad de atraer, seleccionar, educar y retener empleados y funcionarios idóneos para procurar la eficiencia y honestidad en el ejercicio de la función administrativa del Estado."*<sup>94</sup>

Las más avanzadas legislaciones sobre la materia han previsto, además de los aspectos de regulación del trabajo y técnicos, todo un orden de derechos, deberes, y obligaciones, conformando un régimen disciplinario que confiere capacidad a los propios ejecutivos y supervisores para aplicar las sanciones disciplinarias y

<sup>91</sup> Documentado en: Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. capítulos I y II, pp. 5 a 10.

<sup>92</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 163.

<sup>93</sup> IDEM, p. 74

<sup>94</sup> Concepto elaborado por la tesista a partir de la exposición del tema que realiza Raymundo Amaro Guzmán en su obra *Introducción a la administración*, Op. cit. p. 347.

<sup>95</sup> IDEM, p. 348.

administrativas previstas.<sup>95</sup> En México, el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las sanciones que corresponden a la responsabilidad administrativa.<sup>96</sup>

*"La administración de personal es un código sobre las formas de organizar y tratar a los individuos en el trabajo, de manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para ellos mismos y para su grupo, y dando a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva determinante, y por ende, sus resultados óptimos."*<sup>97</sup>

Por administración del personal público entiendo lo siguiente: Aquélla actividad propia del derecho administrativo consistente en la organización de la estructura burocrática a través de la aplicación de la normatividad laboral administrativa; de las estrategias; técnicas; principios y métodos en materia de administración de personal en general. Su finalidad es que el elemento humano de la administración pública constituya un instrumento eficaz, moderno, ágil, conciente, comprometido, ético,<sup>98</sup> ordenado y disciplinado, que contribuya con la máxima diligencia a alcanzar las metas establecidas en los planes, programas e instrumentos de la política sectorial y nacional. Su responsabilidad fundamental es la solución de problemas de funcionamiento y adecuación del aparato administrativo para el correcto desempeño de funciones resultantes del nuevo papel dinámico del estado.

En foros y seminarios internacionales, incontables tratadistas y gobernantes<sup>99</sup> han expuesto la necesidad de las naciones modernas de que los procesos, la planificación, el presupuesto, la comunicación y la toma de decisiones cumplan su cometido. Se tiene conciencia de que eso no sucederá hasta que los servidores públicos encargados de accionarlos reúnan las condiciones de idoneidad exigidas por sus respectivos cargos. Lamentablemente en México la administración de personal público es un proceso que evoluciona muy lentamente, lo cual atribuyo a la excesiva politización de la función pública. Eso explica la obstaculización a la adopción y, por ende, al desarrollo del sistema de carrera, cuyo principio se basa en el mérito para ser digno de laborar dentro del servicio público.

<sup>95</sup> IDEM. pp. 343 a 411.

<sup>96</sup> *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas IJ UNAM, México, 1994, p. 95.

<sup>97</sup> FIGORS, Paul y MYERS, Charles A, *Administración de Personal*, Compañía Editorial Continental, México, 1961, p. 20.

<sup>98</sup> Al respecto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, desde comienzos de 1997 difunde en las dependencias del ejecutivo federal las normas de conducta que rigen a los servidores públicos. Considero que el título adecuado debería ser Código Ético y de Conducta de los Servidores Públicos, ya que abarca tanto el aspecto externo, como el interno (actitud, sentido de responsabilidad) pues tiende a fortalecer actitudes de integridad.

<sup>99</sup> Ejemplos: *IV Seminario Internacional sobre Función Pública y Democratización en Iberoamérica*, compilado y anotado por el autor Raymundo Amaro Guzmán, publicado por la Oficina Nacional de Administración y Personal ONAP de República Dominicana en 1990; *IV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, en el cual participaron, entre otros, expositores del Instituto Nacional de Administración Pública de México, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, de las Naciones Unidas, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la Corporación Andina de Fomento, de la Organización Panamericana de la Salud, etc., celebrando en la Ciudad de México del 19 al 22 de octubre de 1999.

El estudio de la ciencia del derecho administrativo y sus fundamentos esenciales, como la administración del personal que presta sus servicios al estado corre paralelamente a las modificaciones y exigencias ciudadanas, así como junto a las necesidades estructurales y organizacionales de la propia administración pública.<sup>100</sup>

Sin embargo, como se advierte cotidianamente e incluso en la bibliografía acerca del derecho administrativo, tanto en México, como en otros países en vías de desarrollo, debido principalmente a la magnitud poblacional, al incremento de las tareas gubernamentales y a la falta de profesionalización de la burocracias, la organización del personal se ha quedado a la zaga y su falta de objetividad y oportunidad obstaculiza la eficacia de la función pública. Además, la aparición de nuevas técnicas y sistemas de gestión no son suficientemente difundidas ni enseñadas entre los servidores públicos, por lo que no se puede considerar que haya suficientes recursos humanos capacitados y actualizados técnicamente para desempeñar profesionalmente su encomienda.<sup>101</sup>

*"La administración de personal público como campo de estudio académico, fundamenta las normas y disposiciones contenidas en el régimen estatutario que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos, con la finalidad de atraer, seleccionar, educar y retener empleados y funcionarios idóneos para procurar la eficiencia y honestidad en el ejercicio de la función administrativa del Estado."*<sup>102</sup>

Considero que la administración del personal público se debe basar en disposiciones contenidas en el régimen legal de las relaciones de trabajo entre el estado y los burócratas. Éstas a su vez deben recoger principios universales de administración de personal. Es decir, su misión debe radicar en atraer, seleccionar, reclutar, instruir y conservar personas idóneas para lograr una función administrativa eficiente y libre de corrupción.

Al introducirnos en este tema, salen a colación los elementos para calificar la idoneidad del servidor público. Fueron propuestos por el el pensador y sociólogo alemán Max Weber, quien emitió la concepción doctrinal, cuyo resumen es el siguiente:

- a) La libertad de los servidores públicos está subordinada, exclusivamente, a deberes impersonales inherentes a su cargo;
- b) Los funcionarios se organizan jerárquicamente;
- c) Cada oficina tiene una esfera legal de competencia;
- d) La relación entre el empleado público y la administración es contractual, es decir se obligan libremente (es el punto de vista de

<sup>100</sup> Comentario propio documentado en: Miguel Acosta Romero *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 8.

<sup>101</sup> Comentario de la tesista documentado en la ponencia N°1 del *IV Seminario Internacional Función Pública y Democratización en Iberoamérica, Agilización de Trámites y Decisiones para asegurar el Eficiente Funcionamiento de la Administración Pública, Obstáculos Legales y Administrativos*, de Maria T. Mogin Harquin, Dirección General de la Función Pública Española, compilado y comentado por R. Amaro Guzmán, Op. cit. p. 19.

<sup>102</sup> **AMARO GUZMÁN, Raymundo**, *Introducción a la Administración Pública*, Op. cit. p. 348.

Weber en base al derecho alemán). El funcionario puede rescindir el contrato cuando lo desee, la administración únicamente en casos justificados;

- e) Los aspirantes al empleo público son seleccionados en base a requisitos profesionales que deben ser comprobados;
- f) La remuneración es en dinero y, generalmente, incluye el derecho a la jubilación. El sueldo es acorde al grado jerárquico, debe tomar en cuenta sus funciones;
- g) El empleo público debe ser exclusivo o prioritario en relación con otras actividades del burócrata;
- h) La carrera del servidor público descansa en un sistema objetivo de ascensos por aptitud, mérito y antigüedad;
- i) El servidor público no debe usar la oficina ni los objetos que la componen como propios;
- j) El funcionario, durante su desempeño, debe observar una conducta disciplinada y de subordinación.<sup>103</sup>

En general, coincido con las ideas de Weber acerca de la burocracia, mismas que han servido de marco referencial para estructurar racional y ordenadamente al personal público de infinidad de naciones.<sup>104</sup> Considero que una burocracia que logre apegar su actuación a estos principios será, sin duda, el instrumento más idóneo con que cuente la administración pública para alcanzar cabalmente las metas que el pueblo le demande.

Cabe señalar que la administración pública mexicana ha comenzado a introducir técnicas para incrementar la calidad en el trabajo, agilizar los tiempos de respuesta y con ello alcanzar mayor eficacia y la eficiencia en algunos ámbitos de servicio al público. Pese a ello, la adopción de estas medidas es esporádica y excepcional, por ende persiste la urgente necesidad de promover suficientemente la responsabilidad de los burócratas en los resultados e impactos de sus actividades. Además, es preciso que se los consulte al elaborar los proyectos de trabajo de su área y se les encomiende su cumplimentación.

La tendencia imperante en nuestro sistema administrativo consiste, todavía, en el riguroso control previo, siendo que lo que hay que controlar es el conocimiento previo para realizar el trabajo. A mi juicio, son los procesos de trabajo en el momento en que se llevan a cabo los que deben verificarse, pues sólo así se pueden evitar los errores reiterados que generan pérdidas de tiempo, auditorías exhaustivas, canalización de esfuerzos remediadores extemporáneos, y sobre todo la frustración o indiferencia de los servidores públicos ante tal panorama. Afortunadamente la difusión de las técnicas empleadas hoy en día a nivel mundial en materia de administración, ha alcanzado a nuestro país.

<sup>103</sup> WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Op. cit. pp. 716 a 752.

<sup>104</sup> Documentado en la obra del autor Ely Chinoy, *La Sociedad*, Op. cit. p. 200.



De la exposición anterior concluyo lo siguiente:<sup>105</sup>

Sobre los intereses particulares, individuales o de grupo, debe prevalecer el interés general del estado. A los aspirantes aptos para desempeñar cargos de carrera debe dárseles trato igual, a fin de que tengan las mismas oportunidades para ingresar, ascender y capacitarse en el servicio público. Un instrumento idóneo para ello lo constituyen los exámenes de oposición, cuya previa publicidad, que debe garantizarse en la propia ley de la materia, asegurará la operación objetiva del servicio civil.

Tanto la selección, el ingreso, la permanencia, el ascenso, la capacitación, como el bienestar del empleado de carrera, deben tener como única base el mérito personal y el interés institucional. Cualquier otra consideración de índole política, social, racial, religiosa, etcétera, deben ser ignoradas.

Respecto a la administración de personal público al servicio de la administración pública federal, opino que debe ser concebida como una estrategia del estado ideal para coordinar acciones tendientes a alcanzar objetivos bien definidos en los planes y políticas, sean nacionales o sectoriales, y satisfacer así las exigencias constitucionales denominadas fines del estado. Considero además, que los objetivos que habrá de alcanzar la administración de personal público son los siguientes:

1. Dignificar, es decir, respetar al servidor público a través de la salvaguarda de sus derechos como individuo y trabajador, e impulsar una cultura de servicio que tenga como base su superación y reconocimiento.<sup>106</sup>
2. Facilitar la capacitación encaminada a elevar la aptitud profesional,<sup>107</sup> así como la eficiencia y la oportunidad de los servicios públicos, lo cual se verá reflejado en el propio desarrollo del país.
3. Concientizar a la burocracia de la importancia de su buen desempeño, y con este fin fortalecer una mística de servicio que descansa en un Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos.<sup>108</sup>
4. Establecer condiciones de trabajo adecuadas que conduzcan a la democratización de la función pública, es decir que permitan la participación en la gestión pública, la armonización de las relaciones individuales y el desarrollo de la persona y del grupo.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> Para mayor ilustración sobre este tema, el lector puede consultar la obra de Raymundo Amaro Guzmán *Administración de personal*, Editorial Limusa, México, 1981.

<sup>106</sup> Para abundar, lecr. *Dignificación, profesionalización y ética del servidor público*, del *PROALP*, pp. 69 a 71.

<sup>107</sup> El artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se refiere al tema incluyéndolo como una de las obligaciones de los titulares de las dependencias e instituciones de los Poderes de la Unión.

<sup>108</sup> El código ético de conducta de los servidores públicos en México, se encuentra disperso en diversos ordenamientos jurídicos. Se profundizará sobre el tema en el punto 4.7 de esta tesis.

<sup>109</sup> Al respecto, Ely Chinoy en su libro *La sociedad*, comenta: "Las condiciones y requisitos de todo cargo en una jerarquía

5. Asegurar la estabilidad en el empleo de los burócratas que ejercen sus funciones con dedicación, eficiencia y honestidad.<sup>110</sup>

6. Garantizar el progreso laboral y las promociones justas basadas en criterios objetivos tales como el mérito comprobado y permanente tendiente a su profesionalización,<sup>111</sup> y en evaluaciones imparciales, es decir conforme a métodos uniformes previstos en la normatividad.

7. Propiciar el ejercicio de los derechos de los servidores públicos, a través de su difusión, así como de la correcta aplicación de la normatividad.

8. Contribuir al perfeccionamiento del servidor público de carrera en las disciplinas requeridas para lograr la consecución de los programas de desarrollo y las políticas nacionales, y que aún en los cambios de los titulares de las dependencias y entidades o de la administración misma, debido a su experiencia y conocimientos, contribuya a la continuidad del funcionamiento administrativo.<sup>112</sup>

9. Procurar el bienestar integral de los servidores públicos y sus familias, ampliando prestaciones económicas y mejorando las relativas a la seguridad social (atención médica, quirúrgica y farmacéutica o indemnizaciones por accidentes laborales y enfermedades profesionales, atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad, jubilación y pensión por invalidez, vejez y muerte; ofreciendo posibilidades atractivas para vacacionar y descansar, para llevar a cabo actividades recreativas, deportivas, educativas y sociales, establecimiento de guarderías infantiles y tiendas económicas y almacenes de prestigio con descuentos).<sup>113</sup>

10. Fomentar actitudes y climas laborales positivos donde las relaciones de trabajo se caractericen, entre otros, por el respeto.<sup>114</sup>

---

*burocrática, las tareas atribuidas al que lo desempeña y las relaciones formales que éste mantiene con sus superiores y subordinados están clara y explícitamente definidas. Todos los cargos existen independientemente de quienes los ocupan, los papeles burocráticos están establecidos formalmente y pueden ser desempeñados por cualquier persona que reúna los requisitos adecuados." Op. cit. p. 200.*

<sup>110</sup> Ely Chinoy, se refiere a la permanencia de los burócratas como una característica esencial de la burocracia que contribuye a las operaciones eficaces de la organización y que se relaciona con otras -cargos definidos, orden jerárquico, selección de personal técnico o profesional calificado, normatividad de actos oficiales: "*Seguridad en el cargo y posibilidad de carrera gracias a la promoción en la jerarquía: Con el propósito de asegurar un cumplimiento competente y desprovisto de prejuicios por parte de los encargados, se les da la seguridad de la permanencia en sus puestos, generalmente después de un periodo de prueba. Esta seguridad los hace menos susceptibles a las presiones ajenas. Se estimula su eficiencia ofreciéndoles posibilidades de mejoramiento dentro de la jerarquía. La promoción puede estar basada en la antigüedad o en la aplicación, medida por exámenes formales o por el juicio menos formal de sus superiores.*" Op. cit. p. 200.

<sup>111</sup> La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, reconoce la importancia del mejoramiento de los trabajadores en lo concerniente a su preparación y eficiencia e incluso, determina que sea una obligación, tanto para el trabajador el recibir la capacitación, como para el titular el proporcionársela. Artículos 43 y 44.

<sup>112</sup> Propuesta propia documentada en la bibliografía general consultada y en particular en el PROMAP.

<sup>113</sup> Propuesta que complemento con el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

<sup>114</sup> Sugerencia de la tesis documentada, entre otros, en las fracciones III a IX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, así

Es precisamente en el área de la administración de personal público donde se desarrolla la institución del servicio civil de carrera.

### 1.3.4 SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Abordaremos este tema tomando en cuenta su concepto.

*"El servicio civil es un instrumento de la administración de personal público que instituye las normas de carácter general aplicables a todos los servidores del Estado a fin de organizar carreras administrativas y técnicas, de acuerdo con los requerimientos del servicio público. Sus características principales descansan en que el ingreso, ascenso, permanencia y egreso de quienes desempeñen un cargo de carrera, necesariamente deben de fundamentarse en el principio del mérito personal."*<sup>115</sup>

El servicio civil de carrera es un sistema de profesionalización de los servidores públicos, que implica tres etapas: *"La etapa inicial o de selección, (que se realiza una vez garantizada la capacidad individual) en la cual se llevará a cabo la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos. La etapa de desarrollo comprende, el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, cercimient y promoción. Igualmente esta etapa debe establecer las condiciones de permanencia en el trabajo. La etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento."*<sup>116</sup>

Los objetivos de este sistema son: *"Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuye a que en los relevos de la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo. Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad , eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad."*<sup>117</sup>

*"La institución de servicio civil usualmente es asimilada a la carrera administrativa y a la administración de personal, y en verdad dichos términos tienen un común denominador, como es el referente a regular las relaciones de trabajo en el sector*

---

como en el capítulo IV del PROMAP.

<sup>115</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la administración pública*, Op. cit. p. 357.

<sup>116</sup> PROMAP, p. 70.

<sup>117</sup> IDEM, p. 69.

público.”<sup>118</sup>

*“Servicio civil es la Administración científica del personal civil de la Administración Pública, donde predominan, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa.”*<sup>119</sup>

*“El sistema de carrera es un gran sistema de estructuración de la función pública, también denominado de estructura cerrada. Significa que la administración pública requiere de un personal que consagre a ella toda su actividad para lo cual su incorporación y permanencia tendrá que organizarse conforme a un régimen de avance y promoción, que no es otra cosa que la carrera. Tres son los elementos esenciales que este sistema requiere: el Estatuto, la Carrera y los Cuerpos de Funcionarios.”*<sup>120</sup>

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado B, contiene el mandato para instrumentar el servicio civil de carrera en nuestra administración pública federal, pues determina que (fracción VII) *La designación del personal -al servicio del Estado- se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;* (fracción VIII) *Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.*<sup>121</sup>

Al tratar el tema referente a *la Reforma Administrativa*, la doctrina hace alusión a diversos temas en los cuales tiene injerencia el servicio civil, tales como las nuevas técnicas de organización, los criterios gerenciales, la racionalización de los recursos y una mejor productividad del aparato estatal y burocrático, y la eficiencia en la acción administrativa. Señala, entre los objetivos de esa acción estratégica político-administrativa:

*“Obtener mayor productividad y eficacia:*

- a) De las unidades administrativas;*
- b) Del equipo;*
- c) De los recursos, y*
- d) Del personal.*

*Concientizar y provocar en el elemento humano la idea de que a la vez que son trabajadores del estado, deben servir al pueblo cada vez con mayor atención, educación y eficiencia.”*<sup>122</sup>

El servicio civil profesional democráticamente orientado y no político surge en las democracias representativas y consiste en un sistema moderno cuyos ejecutivos se

<sup>118</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la administración pública*, Op. cit. p. 355.

<sup>119</sup> IDEM., 356.

<sup>120</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Op. cit., t. IV p. 577.

<sup>121</sup> Artículo 123 Constitucional, Apartado B.

<sup>122</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 164.

controlan mediante una *"...selección inicial, basada en los requerimientos educacionales prescritos, probados a través de exámenes de competencia, un sistema de categorías funcionales clasificadas, la permanencia en la ocupación del cargo, el ascenso promocional sobre una base de antigüedad y méritos, el desempeño de acuerdo con las reglas y reglamentación cuidadosamente prescritos y un código de conducta reconocido, y la jubilación pensionable..."*<sup>123</sup>

En mis palabras, el servicio civil de carrera puede definirse como un instrumento estratégico del estado moderno que persigue fundamentalmente el desarrollo de la administración pública para lograr su eficiencia, y así la estabilidad y el bienestar del servidor público en pro de la ciudadanía en general y del país en todos sus ámbitos. (Me refiero al bienestar integral del servidor público englobando los aspectos profesional, laboral, financiero, social, familiar y emocional, pues la persona es un ente indivisible: biológico, social, económico, etcétera, cuyo equilibrio trasciende a todos los planos de su vida.)

Intentando resumir los conceptos anteriores, tenemos que el servicio civil es una institución de derecho público que se desarrolla precisamente en el sector público, donde se concentran los órganos del estado y sus actividades normativas, asesoras, operativas y administrativas. Comprende la normatividad referente al régimen laboral de los servidores públicos y, constituye un instrumento de la administración pública en el cual predominan el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa especializada surgida en virtud del ejercicio, ética y profesionalmente entendido, de las funciones del estado.

Max Weber afirmó que *"la razón decisiva para el adelanto de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad estrictamente técnica sobre cualquier otra forma de organización. La precisión, la velocidad, la claridad, el conocimiento de los archivos, la continuidad, la discreción, la unidad, la estricta subordinación, la reducción de las fricciones y de los costos materiales y personales: Tales son las razones que llevan al máximo la organización, estrictamente burocrática... el desarrollo del funcionarismo moderno se sitúa en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo."*<sup>124</sup> De la anterior lectura, podemos percatarnos que el pensador alemán se refiere en forma descriptiva a una burocracia profesional, por lo que no cabe duda alguna, de que en esa organización imperan los principios en que se funda el servicio civil.

<sup>123</sup> GLADDEN, E.N.. *Una Historia de la Administración Pública*, Op. cit. p. 434

<sup>124</sup> WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Op. cit. pp. 1057 y 1068.

A continuación presento una breve reseña de hechos y situaciones que motivaron la aparición del servicio civil de carrera. A mi juicio, son trascendentes por evidenciar elementos predominantes comunes a todas las épocas y naciones en que se han realizado esfuerzos para implementar este sistema en las estructuras y tareas burocráticas con el fin de mejorar los resultados de la función pública.

*"No obstante carecer de algunas de las características del concepto moderno de servicio civil -como la separación estricta de la participación política activa en el gobierno- el cuerpo chino de funcionarios como un servicio público altamente organizado abierto a los talentos, aunque no a todos ellos, merece primacía histórica entre los servicios civiles. Esto se remonta, al menos a la introducción del ingreso por méritos y a la utilización de los exámenes como parte del proceso selectivo bajo la dinastía Han en los dos siglos próximo pasados y los dos siglos inmediatamente posteriores al inicio de la era cristiana."*<sup>125</sup> Se trata, como vemos, de una institución del derecho administrativo que surge en los comienzos de la historia. *"El pensamiento administrativo de la China antigua está sintetizado en la obra filosófica de Confucio, quien tomó como profesión el ejercicio de la función pública, llegando hasta Primer Ministro..."*<sup>126</sup> Misma que puede traducirse en reglas de administración pública -incluye principios del servicio civil- consistentes en lo siguiente:

1. Los gobernantes deben conocer profundamente las condiciones de su país.
2. El gobernante debiera captar siempre "el justo medio".
3. Para llevar con propiedad las riendas del gobierno, sin favoritismo ni partidismo, es esencial el "espíritu público", es decir, ser institucional.
4. El gobierno debe pugnar por el bienestar integral del pueblo.
5. El gobierno cuya conducta es apropiada, debe mantenerse ocupado en las labores propias de la administración pública.
6. Se debe poner cuidado en la elección de los servidores públicos, especialmente por lo que hace a su honradez, capacidad e idoneidad.

*"Como consecuencia del surgimiento del Estado de derecho, el servicio civil surge en Francia bajo los auspicios de Napoleón, quien de esta manera lega a la posteridad no sólo el extraordinario monumento legislativo de los Códigos franceses, sino también, uno de los primeros precedentes de aquella otra institución conocida hoy como carrera administrativa."*<sup>127</sup> En Inglaterra, un siglo más tarde, surge la organización administrativa que se basa en el servicio civil a raíz del Informe Northcote Trevelyan,<sup>128</sup> mismo que en el año 1853<sup>129</sup> condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos de la administración

<sup>125</sup> GLADDEN, E.N., *Una Historia de la Administración Pública*, t. II, Op. cit. p. 270.

<sup>126</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, Op. cit. p. 97.

<sup>127</sup> IDEM, p. 355.

<sup>128</sup> IDEM, pp. 119 y 355.

<sup>129</sup> Dato tomado de la obra de Raymundo Amaro Guzmán, *Introducción a la Administración Pública*, Op. cit. p. 119.

pública del siglo XVIII.<sup>130</sup>

Antiguamente se consideraba que los cargos públicos eran favores proporcionados al solicitante como gratitud por servicios prestados, o como anticipo por futuras intervenciones. Quienes emplearon dichas prácticas llegaron a considerar que todas las personas eran capaces de detentar un cargo público, tomando en cuenta más su simpatía por el partido político imperante que su capacidad, formación y mérito.<sup>131</sup> Al respecto el presidente norteamericano General Andrew Jackson, (electo en 1828)<sup>132</sup> provocó un giro radical en la vida política de los Estados Unidos, y malinterpretando el tema de la igualdad, determinó que cada americano era capaz de ejercer un puesto en la administración. Ello justificó el reemplazamiento de los funcionarios pertenecientes al partido derrotado *“colocando a su personal en los puestos importantes de la administración... introduciendo la noción de la explotación política de los cargos en la administración federal. El propio Jackson justificaba esta práctica con tres argumentos: A) Los empleos públicos son tan sencillos que cualquiera podría ejercerlos. B) Los mandatos largos contribuyen a que los funcionarios sean cada vez menos sensibles a la voluntad popular. C) Proveer los empleos para los políticos, proporciona los incentivos necesarios para instaurar partidos políticos fuertes.”*<sup>133</sup>

Estos vicios surgieron por que el presidente actuaba, también en materia de dirección y administración de personal, como la suprema autoridad.<sup>134</sup>

Precisamente todas esas peculiaridades caracterizan al llamado *Spoils System* o sistema de despojo que, como ya se mencionó, no es otra cosa que la repartición de los cargos públicos entre los miembros del partido que asciende al poder, según considere adecuado su líder. En contra de la situación que se describe hubo diversos intentos de destierro. Algunos de ellos consistieron en sustentar exámenes prácticos de admisión que valoraran la aptitud del aspirante a funcionario. Este método de selección no impidió que el sistema de despojo continuara siendo la forma ordinaria de provisión de puestos de trabajo.<sup>135</sup>

Más tarde (1883-1932), como respuesta a la urgente necesidad de reforma, surge lo que se denomina sistema de mérito; el cual consiste en seleccionar a los servidores públicos en base a criterios objetivos relacionados directamente con el buen desempeño de su encargo, *“Tales como el establecimiento de tribunales para las pruebas de acceso, la elaboración de las listas de los candidatos aptos, etc.”*<sup>136</sup> Este sistema creó y fortaleció al servicio civil de carrera, *“tomando como base para los ascensos, los expedientes sobre la eficacia del personal.”*<sup>137</sup> Con lo anterior, asentó firmes cimientos de una administración pública moderna manifestada en la

<sup>130</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Op. cit. t. I, p. 147

<sup>131</sup> Para mayor abundamiento recomiendo consultar la obra de Guillermo Haro Belchez, tomo I, Op. cit. pp. 115 a 118.

<sup>132</sup> IDEM, p. 115.

<sup>133</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, t. I, Op. cit. p. 116.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Extractado de la obra del autor Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la Reforma...*, Op. cit. p. 122.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> IDEM, p. 123.

racionalización del reclutamiento y la gestión del personal, "...aunque no fue sino a partir de los años treinta, cuando comenzaron a desarrollarse los métodos de dirección y las concepciones que vinieron a configurar la moderna administración de personal."<sup>138</sup>

Poco a poco el concepto de servidor público adquiere una nueva connotación. Se debate acerca de qué y quién es el funcionario público.<sup>139</sup> Éste fue obteniendo estabilidad y permanencia, con ello adquirió profundos conocimientos de la realidad administrativa en la que llevaba a cabo su encomienda.

En México, por acuerdo presidencial sobre organización y funcionamiento del servicio civil, publicado el 12 de abril de 1934, se estableció éste por tiempo determinado (hasta el 30 de noviembre del mismo año). Se excluyó al personal de carácter político: titulares de las secretarías de estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina e incluso empleados por contrato y aquéllos de carácter militar. Prescribió el establecimiento de comisiones necesarias para vigilar el cumplimiento de las disposiciones referentes al acceso a los cargos públicos, así como de las normas referentes al desempeño de los puestos comprendidos por el servicio civil. Determinó normas relativas a ascensos, recompensas, vacaciones, licencias y permisos; derechos y obligaciones; formación de asociaciones para la defensa de sus intereses, etcétera. Sin embargo, su corta vigencia obstaculizó su aplicación efectiva y la ley de servicio civil no fue expedida.<sup>140</sup> Pese a ello, despertó el interés por el establecimiento del servicio civil. La propia constitución de 1917 reforzaba la facultad discrecional del presidente para designar a sus colaboradores más cercanos, quizá eso frenó la sana evolución del sistema de carrera. La ley contemplaba algunas limitaciones a dicha facultad discrecional mismas que consistieron en el establecimiento de "*procedimientos para integrar el personal por selección, basada en la aptitud y el mérito. Se estableció la permanencia en el puesto, y la remoción se hizo depender de causas justas debidamente comprobadas ante una comisión del Servicio Civil.*"<sup>141</sup> Nuestro país comenzaba a apoyar la estabilidad en el empleo de los burócratas, no obstante, esta ley no dejó grandes beneficios, como ya se apuntó, por su corta vigencia.

Observamos que en Francia, cuya administración y las actividades del servidor público están sujetas al derecho administrativo y a la guía y dirección del *Conseil d'Etat* (Consejo de Estado), desde 1946 se ha regulado su servicio civil con el *Statut général des fonctionnaires* (Estatuto general de funcionarios). Su contexto legalista genera en el servidor público una actitud preocupada por la autoridad que no le

<sup>138</sup> *IDEM*, p. 124.

<sup>139</sup> Profundizar en la obra del glosador de derecho administrativo Francisco J. Goodnow, quien señaló "*Se entiende por función un derecho conferido o un deber impuesto por la ley a una o varias personas para contribuir a la ejecución de una ley. Funcionarios son las personas a quienes se ha conferido o impuesto una función. El mero hecho de servir a las órdenes del gobierno y en materia de interés público, no constituye una función. Puede ser un empleo.*" *Derecho Administrativo Comparado*, ed. La Española Moderna, Madrid, España, 1904, t. II, p.1.

<sup>140</sup> Extractado de la obra de Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la Reforma...*, t. Y. Op. cit. p. 77.

<sup>141</sup> *HARO BELCHEZ, Guillermo, Aportaciones para la Reforma...*, t. I. Op. cit. p. 79.



permite tomar iniciativas. Debido a la gran diversidad de carreras existentes, se pretendió establecer una Dirección General de la Administración y el Servicio Civil bajo el control del Primer Ministro en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros.<sup>142</sup>

En Inglaterra, hacia el año 1950 se trató de flexibilizar el deber de neutralidad de los funcionarios dividiéndolos para el ejercicio de sus libertades políticas, otorgando sólo a los inferiores total libertad (permaneció como proyecto). Entre 1965 y 1968 se llevaron a cabo acciones de promoción para motivar la cooperación de los servidores públicos con la función del estado. El informe Fulton evalúa en base a un análisis profundo la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del servicio civil (institución del derecho administrativo cuya adopción formal se remonta al periodo comprendido entre 1810 y 1831) y formula recomendaciones. Puso énfasis en la necesidad de una mayor especialización del personal directivo y ejecutivo a fin de que emplearan técnicas modernas de dirección, tales como el análisis de tareas, la mecanización y automatización de los servicios. Pese a ello, no precisó estrategias de implementación, este documento bastó para iniciar la reforma del aparato burocrático pues evidenció su poca eficacia.<sup>143</sup>

Por otra parte, en los Estados Unidos de Norteamérica, por ministerio de la *Civil Service Reform Act de 1978* se creó el denominado *Servicio Ejecutivo Superior*, para que los funcionarios que desempeñaban cargos de alta responsabilidad y dirección a nivel federal, fueran incluidos en un servicio civil de carrera. Éste reunía a los funcionarios de carrera y a los de confianza. Contribuyó al logro de una mayor calidad en la prestación de sus servicios, pugló por la eficacia y la legalidad de la función administrativa y aseguró que la dirección de la administración respondiera a las necesidades políticas. Debido a la falta de normatividad en la materia, dichos ejecutivos de carrera al ascender a los cargos más altos del escalafón, aceptaban con frecuencia puestos superiores de designación política, mismos que normalmente perdían en el momento en que cambiaba el presidente. Se permitía cierta movilidad entre los departamentos, lo cual los protegía de decisiones arbitrarias o de abusos de poder.<sup>144</sup> Los objetivos del servicio ejecutivo superior eran:

- a) *Alcanzar un óptimo nivel de eficacia tanto en la organización como en la actuación administrativa.*
- b) *Reclutar y retener ejecutivos altamente competentes.*
- c) *Asegurar la continuidad en la prestación de los servicios y la neutralidad política de la administración dotando a los funcionarios superiores de un estatuto jurídico.*

<sup>142</sup> GLADDEN, E.N., *Una Historia de la Administración Pública. Desde el siglo XI...*, Op. cit. pp. 434 a 437.

<sup>143</sup> Extractado de la obra de Guillermo Haro Belchitz, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, t. I. Op. cit. pp. 145 a 156.

<sup>144</sup> Datos tomados de la obra del autor G. Haro Belchitz, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, t. I. Op. cit. pp. 139-141.

- d) *Reforzar la legalidad del conjunto de la administración federal para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de personal.*
- e) *Crear una estructura de verdadera colaboración entre los ejecutivos de carrera y los de designación política, incrementando la sensibilidad de los ejecutivos de carrera a la dirección política de las agencias.*<sup>145</sup>

El objetivo general de este servicio consistió en asegurar que los cargos de alta dirección de la administración respondan con mayor calidad a las necesidades políticas, es decir pugna por la eficacia y la legalidad de la función pública.<sup>146</sup>

La modernización del estado es una constante que se observa en muchos países, en la doctrina se le considera una tendencia que surge a partir de la séptima década del siglo XX y ha continuado impresionantemente hasta la fecha. Cabe reflexionar sobre el redimensionamiento y profesionalización del aparato burocrático como fenómeno filosófico-político sustentado una y otra vez por quienes detentan las diferentes administraciones. La reforma administrativa supone, para algunos autores una crisis del estado.<sup>147</sup>

De lo anterior, concluyo que el servicio civil de carrera es un sistema organizado que toma en cuenta principalmente el mérito; que tiende a evitar, entre otros, los excesos que genera la politización de la función pública. Además, entiendo que éste ha surgido y se ha institucionalizado en otras naciones, como debe ocurrir en la nuestra, como una reacción funcionarial que pugna por una profunda reforma administrativa que destierra por fin los nombramientos de servidores públicos motivados por conveniencias políticas, relaciones amistosas, lazos familiares o cualquier otra razón, que no sea objetiva y previamente regulada. Nuestro desarrollo nacional integral está supeditado a la implementación de las políticas, y éstas a la eficacia de la labor administrativa, que reclama la profesionalización sistemática de sus servidores públicos, al efecto, en el capítulo cuarto, correspondiente a la propuesta de este trabajo propongo la implementación del servicio civil de carrera; cuyo fundamento constitucional se encuentra básicamente en las fracciones VII y VIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República.

#### 1.4 EL SERVIDOR PÚBLICO Y EL SERVICIO PÚBLICO

Curiosamente, como bien se señala en la bibliografía del tema, nuestra *“Constitución Federal utiliza las expresiones servicio público y servidor público... para hacer referencia a dos conceptos: 1. A la noción de servicio público... como actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de*

<sup>145</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, tomo I. Op. cit. p. 142.

<sup>146</sup> Extractado de: G. Haro Belchez, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, t. I. Op. cit. p. 140.

<sup>147</sup> Documentado en la obra del autor Miguel Acosta Romero, *Teoría General del derecho Administrativo*, Op. cit. p. 154.

*la sociedad. 2. También con frecuencia la Constitución utiliza las palabras servicio público o servidor público para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado, o a la persona que realiza ese trabajo a favor del Estado, entendiendo por éste el concepto más amplio.*<sup>148</sup>

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en tésis jurisprudenciales y en ejecutorias aisladas) alude al término servicio público para referirse al trabajo personal del trabajador del estado; por lo que en materia de interpretación de la normatividad constitucional, podemos afirmar que nuestra ley suprema acepta las dos connotaciones precisadas en el párrafo inmediato anterior.<sup>149</sup>

La constitución federal se refiere a *servicio público* en los preceptos siguientes: Artículo 3º, fracción VIII. Artículo 5º, párrafo cuarto. Artículo 27, párrafo sexto (penúltima y última parte), fracción VI (parte inicial). Artículo 28 párrafos décimo, décimoprimer y décimosegundo. Artículo 73, fracciones XXV, XXIX-A número 4. Artículo 115, fracción III. Artículo 123, párrafos primero y segundo, apartado A fracción XVIII. Artículo 132.<sup>150</sup>

#### 1.4.1 SERVIDOR PÚBLICO

Funcionario público o empleado público son locuciones que se utilizan comúnmente como sinónimos de servidor público, por ello considero importante establecer sus diferencias en base a los siguientes conceptos:

Servidor público es *"...toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado."*<sup>151</sup> Su función es básicamente servir a la ciudadanía.

*"...los términos trabajador del Estado y empleado público tienen un efecto jurídico interno que se traduce en la subordinación jerárquica en la relación jurídica laboral. El término funcionario público puede tener dos efectos, uno interno y otro externo, el primero representa la responsabilidad originaria que se delega en el empleado, pero que no se renuncia, interno también en los casos en que el funcionario asume la titularidad de dependencia colocándose en un extremo de la situación jurídica laboral. El efecto externo es en función de la representación del órgano o entidad estatal. Por último el término servidor público tiene una sustantividad externa, es decir, de servicio al gobernado, lo que permite definir e identificar al sujeto de responsabilidad, desapareciendo las diferencias entre funcionario y empleado que*

<sup>148</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 973.

<sup>149</sup> Tomado de la obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, del autor Miguel Acosta Romero, Op. cit. p. 977.

<sup>150</sup> GÓNGORA PIMENTEL, y ACOSTA ROMERO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, doctrina-jurisprudencia, 4a. ed., Conmemorativa del 75 aniversario de su promulgación, Porrúa, México, 1992, pp. 206, 217, 576, 599, 679, 848, 857, 1283, 1311, 1328 y 1459.

<sup>151</sup> MORALES PAULÍN, Carlos, *Derecho Burocrático*, Op. cit. p. 87.

*sólo se justifican para los efectos internos expuestos.*<sup>152</sup>

*"...funcionario y empleado público no son categorías opuestas, pero sí distintas. En sentido estricto no todo funcionario es un empleado público mientras que, en otro sentido, todo empleado es un funcionario por cuanto desempeña una función o empleo público.*"<sup>153</sup>

Si bien es cierto que los funcionarios públicos son las personas a quienes se ha conferido o impuesto una función, también lo es que el mero hecho de servir al gobierno no constituye una función, puede ser un empleo, ya que la función es un derecho conferido o un deber impuesto por la ley a una o varias personas para contribuir a la ejecución de una encomienda legal.<sup>154</sup> Empleados públicos son aquéllas personas a quienes ni las leyes ni los reglamentos confieren deberes o imponen responsabilidades, sino que están previstos por disposiciones administrativas de menor rango, como los manuales de clasificación de puestos, etcétera.<sup>155</sup>

*"Los conceptos y definiciones que se han dado sobre funcionarios públicos, varían ya sea por la tendencia doctrinal, ya sea por su régimen legal, que depende del grado de evolución del Estado, y especialmente de su forma política, pues todo ello incide sobre las ideas de función y funcionario.*"<sup>156</sup>

La Constitución General de la República valora únicamente la intención de servicio a la sociedad que justifica la existencia de cada encargo público y unifica todos los términos hasta ahora existentes en el de *servidor público*. *Título cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos. Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, 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 o cargo en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*<sup>157</sup>

*"...sin embargo, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, asienta con toda justicia en la fracción III de su artículo 54 que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta el nivel jerárquico del*

<sup>152</sup> IDEM, 88.

<sup>153</sup> SCHEKER ORTÍZ, Luis A., *Relaciones de Trabajo en el Servicio Público*, publicaciones ONAP, República Dominicana, 1981, p. 11.

<sup>154</sup> Sintetizado del libro de Francisco J. Goodnow, *Derecho Administrativo Comparado*, t. II, Op. cit. p. 1.

<sup>155</sup> AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, Op. cit. p. 355.

<sup>156</sup> BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, El Ateneo, Argentina, 1947, p. 55.

<sup>157</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. cit. p. 1277.

El artículo 108 constitucional fue íntegramente reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

*infractor. Luego entonces subsiste la importancia doctrinal de identificar conceptualmente al funcionario.*<sup>158</sup>

En base al criterio anterior la doctrina los emplea para designar a distintas personas. Por ejemplo, se alude primeramente al significado de la palabra función, y se señala que ésta es un derecho conferido o un deber impuesto legalmente a una persona para ejecutar los mandatos de una ley. Por tanto, se considera que funcionarios son las personas a quienes se ha conferido o impuesto una función; y que el simple hecho de servir al gobierno, y en materia de interés público, no constituye una función. Puede tratarse de un empleo.<sup>159</sup>

*"Los funcionarios públicos, según doctrina y jurisprudencias francesas son los servidores públicos cuyos deberes y atribuciones están determinados en ordenamientos jurídicos, por tanto, cuando actúan representan formalmente al gobierno, dicha representación varía según el nivel jerárquico que ostenten."*<sup>160</sup>

*"... el término funcionario no solo posee un carácter administrativo-jerarquizador sino que lleva implícito el cumplimiento de determinados deberes, cuyo quebrantamiento acarrea un régimen de responsabilidad determinado. De esta forma, la categoría de funcionario tiene mayor acercamiento a las facultades disciplinarias que a la potestad laboral".*<sup>161</sup>

En este orden de ideas, al concepto funcionario público, tradicionalmente se le ha otorgado mayor significación, *"ya que se le povee de imperium, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir. En cambio el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por delegación o reglamentariamente."*<sup>162</sup>

En la bibliografía sobre el tema podemos encontrar que la terminología que nos ocupa es analizada comparativamente y tiene elementos recurrentes, por ejemplo, al referirse al funcionario público se aceptan las características siguientes: una designación legal, el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios y su carácter representativo.<sup>163</sup>

El funcionario público lleva a cabo una labor determinada y encargada por ministerio de ley, es decir, se trata de una encomienda que realiza en representación del organo u organismo al cual está vinculado laboralmente. Participa directamente en la consecución de los fines del estado, pues ejecuta las

<sup>158</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, Op. cit. p. 82.

<sup>159</sup> Documentado en el libro de Francisco J. Goodnow, *Derecho Administrativo Comparado*, tomo II, Op. cit. capítulo I

<sup>160</sup> AMIAMA, Manuel A., *Notas de Derecho Constitucional*, revisadas y actualizadas por Raymundo Amaro Guzmán en colaboración, Publicaciones ONAP, República Dominicana, 1980, p. 99.

<sup>161</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, Op. cit. p. 82.

<sup>162</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 352.

<sup>163</sup> A fin de profundizar al respecto, el lector puede consultar las obras clásicas de los autores mexicanos del *Derecho Administrativo* tales como Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Miguel Acosta Romero, y, entre otros; al autor argentino Rafael Bielsa, etcétera.

disposiciones legales.

En resumen tenemos que tanto los teóricos del derecho administrativo, como la normatividad de la materia coinciden en que la locución servidor público engloba a las demás, sin embargo, para efectos tanto prácticos como académicos los servidores públicos se han dividido básicamente en funcionarios y empleados.

En este contexto, al funcionario público se le concede mayor jerarquía en la estructura burocrática. Dicha jerarquía está relacionada directamente con el grado de responsabilidad y autoridad con que su función está investida legalmente. Las decisiones del funcionario comprometen al estado; el empleado básicamente tiene una función de ejecución. Los funcionarios son investidos con formalidades, incluso a veces con solemnidad, lo cual implica aceptación de la responsabilidad que asume frente a la sociedad, pues como se apuntó, el funcionario asume la representación de la dependencia a la que está adscrito, por lo que ejecuta sus funciones en nombre y representación del órgano o entidad estatal de que se trate.

En cambio, empleado público mantiene una vinculación interna con la administración, es decir, el desempeño de su trabajo, aún cuando indirectamente trascienda a la sociedad, consiste en ejecutar los encargos que le delegue o encomiende el superior jerárquico, más no las responsabilidades. Su tarea implica subordinación jerárquica en la relación jurídico-laboral. No tiene facultades representativas ni desempeña cargos especiales cuya designación emane directamente de la ley. También hay personas que laboran para el sector público, a los cuales no se les aplican las leyes burocráticas por no existir una vinculación laboral interna, por tanto su relación con el estado queda sujeta al derecho privado.

#### 1.4.2 SERVICIO PÚBLICO

En torno a este concepto la doctrina coincide en que es poco preciso en su determinación material y en su objetivo, a tal grado que no ha habido consenso en cuanto a su noción, esto se debe a que, como manifiesto más adelante, no existe una forma única de servicios públicos, por el contrario, su gran variedad implica necesariamente profundas diferencias. Contar con elementos para elaborar un concepto propio invita a analizar esta figura jurídico-administrativa partiendo de su significado gramatical:

La locución servicio público es de origen latín. Servicio, *servitium*<sup>164</sup>: significa acción y efecto de servir; alude al mérito de servir a una persona, al estado o a alguna entidad. Se refiere también al provecho que experimenta quien recibe la prestación de un servicio prestado por un tercero. La palabra servicio implica satisfacción de

<sup>164</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Op. cit. p. 894.

necesidades, y cumplimiento de fines. Público, *publicus*<sup>165</sup>: se refiere a la autoridad, potestad y jurisdicción para hacer algo; perteneciente a todo el pueblo, opuesto a privado, grupo de personas que concurren a determinado lugar o comparten las mismas aficiones.

En la doctrina, encontramos diversos conceptos, de los cuales cito los que, a mi juicio, resultan de mayor relevancia:

*Servicio Público es una "institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público".*<sup>166</sup>

*El servicio público es el "complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el diseño de la misma."*<sup>167</sup>

*"De los dos elementos de la locución, el de naturaleza sustantiva -servicio- tiene una ascepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva -público- es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o al usuario del mismo, esto es servicio público o para el público."*<sup>168</sup>

*"No hay una noción de servicio público, por que no hay una forma única de servicios públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al derecho común todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios."*<sup>169</sup>

*"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."*<sup>170</sup>

<sup>165</sup> IDEM, p. 804

<sup>166</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1994, t. P-Z, p. 2906.

<sup>167</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, 20a. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 453 y 454.

<sup>168</sup> Afirmación de Benjamín Villegas Basavilbaso en su obra de *Derecho Administrativo*, Instituciones Fundamentales, citado por Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General de Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 961.

<sup>169</sup> Afirmación de Berthélemy comentada por Benjamín Villegas Basavilbaso y, a su vez, por Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General de Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 966.

<sup>170</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 98.

*"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)."*<sup>171</sup>

De lo anterior, podemos concluir que es precisamente el vocablo público, que complementa el concepto, el que resulta indeterminado en tanto que no precisa por qué es público el servicio.

Cabe apuntar que la doctrina coincide en que se pueden tomar en cuenta para esa determinación los elementos siguientes:

- a) Al beneficiario o usuario;
- b) a la persona que lo lleva a cabo;
- c) al órgano que lo encomienda o ejecuta;
- d) — al régimen jurídico a que se sujeta; o
- e) a la finalidad perseguida.

La institución de servicio público, tiene su origen en Francia, en el año 1790. Se le empleó para separar la competencia del tribunal administrativo de la del tribunal judicial. Se le consagró en las leyes de 16 y 24 de agosto de ese año y en el decreto de 16 fructidor año III (duodécimo mes del calendario republicano francés comprendido entre el 18 de agosto y el 16 de septiembre).<sup>172</sup> De este concepto nace todo un sistema doctrinal *"que condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas."*<sup>173</sup> Y que se basó en una interpretación jurisprudencial cuyo fin era claramente la determinación de competencia, y que consistió en que el Tribunal Administrativo conociera de las controversias que se suscitaban en torno a la administración pública, aún cuando los tribunales administrativos franceses no hayan pretendido expresamente dar nacimiento a esta noción.

Originalmente el servicio público tuvo una connotación diversa a la que se le da hoy en día ya que su fin radicaba en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y fue así como se creó la jurisdicción administrativa. La doctrina<sup>174</sup> ha elaborado desde entonces diversas acepciones de servicio público.

Para el estudio de esta institución, los autores citados a continuación le clasifican

<sup>171</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 968.

<sup>172</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Op. cit. p. 471.

<sup>173</sup> Corail, Jean-Luis, *La crise de la notion juridique de service public en Droit Administratif Français*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1954, p. 2. Citado por M. Acosta Romero en su *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit., p. 962.

<sup>174</sup> De entre los principales estudiosos del tema citaré aquéllos que varios autores de la materia coinciden en otorgarles mayor relevancia: Léon Duguit y Roger Bonnard -ambos exponentes de la teoría objetiva- y a Gastón Jèze, Louis Rolland y Marcel Waline, -exponentes de la teoría subjetiva entre otros-. En nuestro país destacan Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Jorge Olivera Toro.



de acuerdo a los principios de las teorías siguientes:

- a) *“Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.*
- b) *Teorías que consideran como servicio público toda actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.*
- c) *Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado”.*<sup>175</sup>

Duguit, defensor de la teoría señalada en el inciso a) considera al servicio público como el fundamento esencial del Derecho Público y al efecto señala lo siguiente: *“El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público”.*<sup>176</sup>

Esta teoría es criticada por confundirse al reducir la actividad del estado a la simple prestación de servicios públicos.

Jèze, exponente de la teoría referida en el inciso b) señala lo siguiente: *“La idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el del régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden acudir a reglas de Derecho Administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público”*<sup>177</sup>

Adolfo Posada, autor que fundamenta la teoría citada en el inciso c) entiende al servicio público relacionándolo con la función administrativa realizada concretamente en servicios. Al respecto, señala que el servicio público *“contiene la noción más definida, intensificada y dinámica y objetiva del bien público, como cosa distinta del interés particular o como conjunto de necesidades públicas.”*<sup>178</sup>

Para Marcel Waline,<sup>179</sup> el estudio del servicio público descansa sobre cuatro puntos que radican básicamente en lo siguiente:

- a) Implica siempre la ejecución de una actividad tendiente a la

<sup>175</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo* Op. cit. p. 965.

<sup>176</sup> DUGUIT León, *Les transformations du droit public*, p. 52, citado por Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 827.

<sup>177</sup> JÈZE autor citado por Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 827.

<sup>178</sup> POSADA, Adolfo, citado por Miguel Acosta Romero en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 827

<sup>179</sup> Autor citado en la obra de Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 966.

- satisfacción de necesidades colectivas.
- b) La realización del servicio debe ser activada por alguno de los órganos u organismos del estado.
  - c) El servicio público constituye una tarea que implica una parte financiera y otra de organización pública.
  - d) El servicio público está sujeto al régimen de derecho público.

*"...dada la finalidad que se persigue con la creación del servicio público, la doctrina también ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios el de su continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de la adaptación, o sea la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad, que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales."<sup>180</sup>*

Cada autor fundamenta su teoría de servicio público en diversos elementos, sin embargo apoyo la consideración que releva que las características y elementos comunes consisten básicamente en lo siguiente:

- 1.- Constituye una actividad técnica orientada a la consecución de una finalidad.
- 2.- Dicha finalidad radica en la satisfacción de necesidades de interés general cuyo cumplimiento se ciñe generalmente a normas de derecho público, y excepcionalmente a la legislación civil.
- 3.- Su realización corresponde al estado, pero puede otorgar concesiones a particulares.
- 4.- El régimen jurídico a que se sujeta es de derecho público, pues asegura la satisfacción oportuna de necesidades básicas de la sociedad.<sup>181</sup>

En mis palabras, el concepto servicio público se refiere a la institución jurídico-administrativa que surge por mandato legal del estado; el cual lo organiza a través de normas de derecho público para garantizar su continuidad, uniformidad, regularidad y permanencia. Su finalidad es satisfacer en forma directa, concreta e inmediata las necesidades de carácter esencial (de higiene, seguridad, instrucción, entre otras) de la población mediante obras de interés público. Puede ser prestado por los órganos del estado o por particulares, previa concesión. Puede ser gratuito o implicar cierta erogación. Se adecúa al constante devenir de la vida humana y a las circunstancias imperantes de carácter político, geográfico, ambiental, temporal, climatológico, etcétera.

Del análisis bibliográfico del tema se concluye que el esfuerzo teórico por conceptualizar esta institución ha generado críticas y discusiones, que deben considerarse más que obstáculos, generadores del perfeccionamiento doctrinal.

<sup>180</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38a. ed., Porrúa, México, 1998, pp. 243 y 244.

<sup>181</sup> Caracteres más importantes del servicio público señalados, entre otros, por el autor Miguel Acosta Romero en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. cit. pp. 967 y 968.

Finalmente cabe hacer mención a que la Constitución General de la República se refiere al servicio público, en sus diferentes acepciones en los artículos: 3, 27 (fracción VI), 28, 73 -proceso del servicio público- (fracciones XI, XX, XXI, XXIII, XXV y XIX A, E y H), 115 (fracción III), 123 (apartado A, fracciones XXV, XXXI), 132, 5 y 13 -trabajo personal del servidor público-.<sup>182</sup>

Aún cuando este capítulo se ha destinado exclusivamente a *conceptos* y nuestra Ley Suprema al referirse al *servicio público* no señala su concepto, considero oportuno transcribir los preceptos aludidos, pues conforman la base constitucional sobre la que descansan la normatividad que regula la prestación de los servicios públicos por parte de nuestra administración:

*.Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.*

*La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*

*I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;*

*II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.*

*Además:*

*a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

*b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;*

*c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto en el ciudadano que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;*

*III. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;*

*IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;*

*V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;*

*VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:*

*a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y*

<sup>182</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 117a. ed., colección leyes y códigos de México, Porrúa, México, 1997, pp. 3-14, 29, 30, 34-37, 61, 63-66, 106, 108, 127, 132, 134 y 141.

la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y  
 b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre exámen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo 27, fracción VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a pagar a los consumidores precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telegráfos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del

banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean el ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos que actúen en la representación del banco y de los no reenumerados (sic) en asociaciones docentes, científicas y culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trate.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."

**Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:**

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias, y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los institutos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la república;

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

- 1°. Sobre el comercio exterior;
- 2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 (dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales; propiedad de las aguas del subsuelo cuando así lo exija el interés público)
- 3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5°. Especiales sobre:

*a) Energía eléctrica;*

*c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*

*XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;*

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos en contra de sus resoluciones;*

Cabe aclarar que la base constitucional para que el congreso pueda legislar en materia de servicio público, entendiendo por éste al concepto señalado por la tesis en la página cincuenta y dos de este trabajo, se encuentra en los artículos siguientes:

Principalmente en el artículo 73; que expresamente señala que el Congreso tiene facultad:

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

*XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos.*

*XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.*

*XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.*

*XXV. Ya señalada.*

*XXIX-A, E y H.*

Pero también, por exclusión, en el artículo 115 constitucional, pues (aún cuando el presente trabajo se limita a analizar los temas respectivos únicamente en el nivel federal, éste tema obliga a tomarlo en cuenta. La prestación de los servicios públicos que expresamente omite está a cargo de la federación, por ende le corresponde al propio congreso legislar en la materia. Este precepto, en su fracción III, señala lo siguiente:

*Artículo 115.- 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, conforme a las bases siguientes:...*

*III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

*a) Agua potable y alcantarillado;*

*b) Alumbrado público;*

*c) Limpia;*

*d) Mercados y centrales de abasto;*

*e) Panteones;*

*f) Rastro;*

*g) Calles, parques y jardines;*

*h) Seguridad pública, tránsito; y*

*y) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley,*

*podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.*

Continuando con el presente análisis, encontramos en el artículo 123, apartado A, en las fracciones XXV y XXIX otros preceptos inherente a servicios públicos.

En este orden de ideas, el Congreso adquiere facultades para legislar en materia de trabajo, sea de particulares o de servidores públicos, por mandato constitucional contenido en el artículo 123, que a la letra señala:

*Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.*

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

*A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

*XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno;*

*XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.*

*En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;*

*XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares:*

*Apartado B: Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: Fracción XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.*

*Artículo 132. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para lo que estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva"*

El común denominador de los preceptos anteriores radica en que rigen el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades generales de la población.

El servicio público entendido como trabajo personal del servidor público, está señalado por la propia Constitución en sus artículos 5º, párrafo cuarto y 13 de la forma siguiente:

*Artículo 5º.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación*

judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a cabo ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Del análisis de los mandatos constitucionales que preceden, a mi juicio, se desprende una tercera connotación de la locución servicio público la cual consiste en el régimen de derecho a que se coñirá la prestación del mismo, integrado por la normatividad que impera en esta materia.<sup>183</sup>

Respecto a la regulación de los servicios públicos, cabe agregar que no existe un cuerpo normativo único que la contenga exclusivamente, sino que *"está dispersa en la normatividad de las diversas disciplinas que integran el Derecho Público..."*<sup>184</sup>

El servicio público, para efectos prácticos se define como una *"Prestación concreta*

<sup>183</sup> Opinión de la tesis documentado en el párrafo final del artículo 28 constitucional.

<sup>184</sup> Ibid.

Un ejemplo se haya en la legislación laboral que se refiere al servicio público (para efectos de huelga): Artículo 925.- Para los efectos de este capítulo se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte una rama completa del servicio



*que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la Administración Pública Federal o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia”.*<sup>185</sup>

Debido al profundo proceso de reforma política y administrativa que ha venido fraguándose en el Distrito Federal, pienso que es importante tomar en cuenta la forma en que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal regula esta figura.

El Congreso de la Unión, por ministerio del artículo 122 constitucional,<sup>186</sup> expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 1º de agosto del mismo año. La normatividad estatutaria de referencia,<sup>187</sup> en tanto no exista una Constitución Local del Distrito Federal,<sup>188</sup> contiene las normas jurídicas locales más importantes.

El estatuto de referencia prevé al servicio público, lo determina y lo regula. Señala que los *servicios públicos* que se presten en el Distrito Federal corresponden a su propia administración pública, previo establecimiento legal que considere la capacidad financiera y administrativa de la entidad. Al efecto, faculta al gobierno local para: supervisar los *servicios* que preste, concesione (en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del *servicio* lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes)<sup>189</sup> o autorice; determinar las normas de atención y vigilancia necesarias en la oportuna prestación y funcionamiento de los *servicios públicos*; autorizar la expedición de licencias para obras de construcción; determinar la actividad considerada como *servicio público*; así como fijar y ejecutar las políticas en materia de prestación de los mismos; fijar y modificar las tarifas correspondientes; sancionar la concesión por falta de cumplimiento de los particulares respecto a los fines de la misma, incluso utilizando la fuerza pública; controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario; supervisar las obras que deba realizar el concesionario; fijar el tiempo de la concesión, su plazo de vigencia, etcétera; en su caso, declarar la caducidad de la concesión; así como prorrogar su vigencia.<sup>190</sup>

<sup>185</sup> Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, 2a. ed., Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, 1998, p. 301.

<sup>186</sup> Texto modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 20.10.93; 01.07.94 26.07.94 y 21.08.96.

<sup>187</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994

<sup>188</sup> A efecto de elaborar la constitución local del D.F., se requiere la instauración de un poder constituyente originario que cree la primera Constitución de la entidad. Dicho poder tiene la finalidad primordial de establecer un orden jurídico específico que incremente la seguridad jurídica de los destinatarios, asegure la permanencia y regularidad de las funciones de los órganos determinados en la propia Constitución, etcétera. Manifestación de la tesis basada en la bibliografía de Derecho Administrativo y de Ciencia Política señalada en esta tesis, y en la opinión de J. Jesús Orozco Enriquez, vertida en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. cit. t. P-Z, pp. 2436-2440.

<sup>189</sup> Artículo 93 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>190</sup> Conclusión de la tesis documentada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de julio de 1994; en la Ley Orgánica del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1991; en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. -

De todo lo anterior concluyo que el servicio público es una actividad originalmente a cargo del estado cuya prestación es exigida por el interés general y está garantizada tanto por normas de rango constitucional, como por preceptos legales y reglamentarios. La finalidad del servicio público radica en atender las necesidades esenciales colectivas. El régimen a que éste se sujeta es de derecho público, por tratarse de una institución del derecho administrativo caracterizada por que su normatividad reconoce la exigencia ciudadana de que éste sea prestado en forma regular, continua, uniforme e ininterrumpida. Corresponde al estado atender, o en su caso, vigilar que se cumplan todos los aspectos técnicos previstos al efecto en los ordenamientos jurídicos específicos.

## CAPITULO SEGUNDO

### 2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAÍSES

Consideraré relevante la información relativa al funcionamiento de la institución del servicio civil de carrera obtenida mediante análisis propios del derecho comparado, ya que tienen por objeto el estudio de sistemas de diferentes legislaciones a efecto de relacionarlos para determinar elementos comunes; obtener datos históricos; para interpretarlos elaborar críticas y políticas o proponer reformas.<sup>191</sup>

Es posible adoptar elementos de una normatividad positiva, puesto que las situaciones que obligaron a los países a instituir el servicio civil de carrera son muy similares. Además, las tendencias doctrinales imperantes en la materia, van íntimamente ligadas con el grado de evolución del estado. Por ello, escogí países cuyo servicio civil ha acumulado experiencias exitosas reconocidas mundialmente.<sup>192</sup>

Pienso que los aciertos de algunas administraciones públicas extranjeras podrían orientar o servir de puntos de referencia para enriquecer o modificar las estrategias de nuestra administración pública federal en materia de dirección de personal. Evidentemente no pueden adoptarse simple y llanamente figuras ajenas. Esta labor implica estudios comparativos y adaptaciones, de tal suerte que si las situaciones de hecho imperantes coinciden, y nuestro régimen legal es propicio, cabe la posibilidad de implementar el servicio civil de carrera tomando como guía algunas acciones llevadas a cabo en los países que se han beneficiado de las bondades inherentes a esta institución.

Cabe agregar que la conveniencia de los estudios de derecho comparado, que en realidad no es una especie de derecho, sino más bien un método de estudio y exposición que considera las instituciones no aisladamente, sin limitarlas a un país, sino en relación con sus similares de naciones diversas, radica en su virtud de dotar a los estudiosos del derecho e incluso a las autoridades jurisdiccionales de elementos de interpretación; en el entendido que su conocimiento supone evolución del derecho y constituye un valioso apoyo en las cuestiones propias de las relaciones internacionales.<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Consideración de la tesis orientada por diversos criterios doctrinales, entre otros de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, vertidos en su *Diccionario de Derecho*, Op. cit. pp. 230 a 232.

<sup>192</sup> Los estudios doctrinales sobre el particular, sean nacionales o de procedencia extranjera, así como los representantes de los países que integran la comunidad de naciones, reconocen los avances en materia de servicio civil de carrera en países como Inglaterra, Francia, España, Alemania, entre otras naciones. Para profundizar sobre el tema recomiendo la lectura de la obra *Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), publicado por los Ministerios de Administraciones Públicas y de la Presidencia, España, 1997, así como otros títulos sobre el tema referidos en la parte relativa a la bibliografía de esta tesis.

<sup>193</sup> Acerca del tema, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, en su *Diccionario de Derecho*, al referirse al derecho comparado, señalan: "Los juristas de nuestro tiempo conceden al estudio comparativo del derecho una importancia formativa igual a la que se ha atribuido tradicionalmente a la historia del derecho. En conexión con la tarea del juez, el derecho comparado tiene una importancia indiscutible. La interpretación del derecho, necesaria siempre como actividad previa a su aplicación, cuando se sirve del método comparativo del derecho nacional con otros extranjeros, sobre todo aquéllos que le son más afines, pone a

## 2.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Con el propósito de evitar reiteraciones, se invita al lector a tomar en cuenta los datos vertidos en la parte destinada a la introducción del presente trabajo.

A efecto de abundar sobre el tema, remontémonos varios siglos atrás, hacia los inicios del estudio científico de la administración pública, al año 1550; fecha en que inicia la escuela cameralista, con exponentes de la administración pública y academias de Alemania y Austria, que alcanzaran su máximo esplendor en el siglo XVIII. -Estudiosos de la administración pública y sus instituciones-, afirman que *"...el estudio de la Administración Pública precedió a la conformación del Estado de Derecho surgido de los profundos cambios sociales prohiados por la Revolución Francesa y otros movimientos liberales. No obstante el nacimiento del nuevo Estado, hizo prevalecer los estudios jurídicos de la administración con el surgimiento del Derecho Administrativo."*<sup>194</sup>

La escuela cameralista se forma de las ideas de los técnicos que servían a las monarquías absolutas y pugna por la eficacia administrativa y organizacional con el fin de proteger las riquezas del reino. Esto motivó la formación de científicos y estudiosos de la administración pública que realizaron una labor de normalización en esta materia que sirvió de sustento al pensamiento cameralista.<sup>195</sup> La gestión fiscal y las políticas gubernamentales fueron catalogadas por los cameralistas, por lo que puede considerárseles creadores de una parte de la base doctrinal de la administración pública. Pese a esta aseveración, cabe comentar que la cameralística se limita a examinar concretamente los problemas técnicos de la acción administrativa, mismos que tienen relación con el estudio sistemático de su estructura organizacional; de sus procedimientos; y de las atribuciones de los funcionarios gubernamentales.

La Revolución Francesa, además de fomentar el establecimiento de un orden jurídico constitucional -centro del estado de derecho- delimitó las funciones y atribuciones de los servidores públicos en base a concepciones legales y con ello garantizó que la actividad burocrática se ciñera al derecho objetivo.

---

*disposición del llamado a realizarla elementos valiosísimos para dar cima al cumplimiento de su difícil cometido. Los juristas en general reconocen actualmente que la confrontación de los sistemas jurídicos de los diferentes países, que constituyen la tarea fundamental del comparatista, al mismo tiempo que lleva al conocimiento del derecho mundial, facilita el más perfecto de los sistemas jurídicos particulares. El conocimiento del derecho comparado es un factor importantísimo para la preparación de los proyectos legislativos en cualquier país, pues permite beneficiarse de las experiencias de los demás y la consiguiente utilización de fórmulas ya aplicadas en otras partes para la solución de problemas jurídicos que, muchas veces no son exclusivos de ninguna nación, sino comunes a todas, sin que ello suponga negar la necesidad de que el legislador tenga siempre en cuenta, en primer lugar las características nacionales propias."* Op. cit. p. 231

<sup>194</sup> Datos cronológicos y cita obtenidos de la obra de Raymundo Amaro Guzmán *Introducción a la Administración*, Op. cit. pp. 113-114.

<sup>195</sup> A "finés del siglo XVIII uno de sus principales precursores, VON JUSTI lleva a las universidades prusianas la enseñanza de la administración." "Johan-Jakob Moser (1701-1785), profesor de Tubinga, hacia aparecer entre 1737 y 1774 quinientos volúmenes que reunían una masa de materiales descriptivos de todos los dominios de la "policia", bajo el título *Deutsches Staatsrecht*." citas obtenidas de la obra de Raymundo Amaro Guzmán *Introducción a la Administración*, Op. cit. p. 114.

Cabe recordar que en el año 1853 Inglaterra creó un sistema eficaz de administración de servidores públicos, que consistió primordialmente en reclutar aspirantes para el ingreso a la administración pública basándose en eficientes criterios de selección de personal. Motivado por el informe Northcote Trevelyan, surge el el servicio civil inglés.

En los Estados Unidos de América la administración de la burocracia descansaba en la filosofía del sistema del despojo político, conocida como "*spoils system*" ya mencionado, que preconizaba que el partido político triunfador, es decir, aquél cuyo candidato hubiera obtenido la presidencia del país dispondría de los cargos más relevantes de la estructura del gobierno con el fin de otorgárselos a sus afiliados como pago por favores recibidos o futuros. Al vencido, dentro de esta lógica, le corresponden los despojos. Esto causó que la ciudadanía estadounidense presionara para implantar la carrera administrativa en base a un sistema de méritos; criticara severamente a la burocracia que actuaba en base a criterios partidistas y motivaciones privadas, dejando a un lado el bienestar general; y condenara al favoritismo pues fomentaba tanto la corrupción como la ignorancia. La respuesta al interés de la población de despolitizar a la burocracia, consistió en que 1883 se aprobara la Ley Pendleton, base de la reglamentación del servicio civil actual, que introdujo la neutralidad política dentro de la función pública. Cabe reiterar que su fin primordial fué erradicar la influencia política, entre otras, de los nombramientos de los servidores públicos. Además determinó los procesos de reclutamiento y selección de personal, concediendo las atribuciones más relevantes en la materia a una comisión especialmente integrada para conocer de los asuntos propios del servicio civil.

Posteriormente, surge el estudio de la administración pública y con ello se escriben libros para la enseñanza de la carrera administrativa, caracterizada por su objetivo: preparar profesionales de la función pública para el óptimo ejercicio de las actividades inherentes a la burocracia. Esto influyó las políticas de dirección de recursos humanos en muchos países, incluso de América Latina, donde a partir de la década de los treinta, diversas universidades insertaron en sus planes de estudio a la asignatura denominada administración pública como materia de formación especializada.<sup>196</sup> Hoy en día las instituciones de educación técnica, superior, de post-grado y los institutos de administración pública forman servidores públicos profesionales.

La doctrina<sup>197</sup> reconoce que las instituciones de la administración pública, como el servicio civil, conducirán al logro de los fines del estado, pues su objetivo radica en poner fin a la existencia de orientaciones partidistas dentro del aparato burocrático mediante la preparación y dignificación de los servidores públicos.

El comportamiento ético de los servidores públicos en la realización de su

<sup>196</sup> Extractado de la obra de Raymundo Amaro Guzmán, *Introducción a la Administración Pública*, Op. cit. pp. 87-126.

<sup>197</sup> Dato común observado por la tesis en la bibliografía de este trabajo (que aborda el tema *servicio civil*).

encomienda es un requisito *sine qua non* para lograr la confianza ciudadana en el gobierno así como para reformar con éxito la gestión pública. Con este fin, es preciso que se tomen en cuenta aspectos tan relevantes como los de carácter económico, los de eficiencia y eficacia

Con el fin de aportar opiniones reformadoras al respecto, el tema de la ética en el servicio público podría ser analizado tomando en cuenta los elementos integrantes de la infraestructura ética: compromiso político; marco legal eficaz; mecanismos eficaces de rendición de cuentas; códigos de conducta efectivos; actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa que desempeñe el papel de vigilante de los funcionarios.<sup>198</sup>

## 2.2 PAÍSES QUE CUENTAN CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Día con día se hace palpable el interés de las naciones por adoptar el servicio civil cuyas características basadas en la objetividad y el mérito constituyen las bondades que buscan los legisladores, los ciudadanos y los servidores públicos profesionales.

Del análisis de la bibliografía consultada se desprende que se han realizado acciones sistemáticas tendientes a la adopción e implementación de esta institución en las legislaciones y en las administraciones públicas de los países siguientes: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos de Norteamérica, Filipinas, Francia, Grecia, Holanda, Hong-Kong, Hungría, Inglaterra, Irlanda, Islandia, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Korea, Luxemburgo, Malasia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico, República Checa, República Dominicana, Singapur, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Tunesia, Turquía, Uruguay, y Venezuela.\*<sup>199</sup>

Dichos países, ya sea individualmente, o en forma colectiva dentro de las diversas organizaciones internacionales existentes, buscan por regla general que toda su población pueda elevar su estándar de vida, que goce responsablemente sus libertades y derechos, que se proteja y respete su integridad personal; y que se alcancen metas importantes en materia ambiental. En otras palabras, buscan el desarrollo integral de las naciones trabajando en las áreas implicadas en el

<sup>198</sup> OCDE, *La ética en el servicio público*, INAP, España, 1997, p.7.

<sup>199</sup>\* Datos ordenados alfabéticamente, obtenidos de las obras: *Managing across levels of government*, de la OCDE, Francia, 1997, pp 2-64; *Introducción a la administración pública*, de Raymundo Amaro Guzmán, Op. cit. pp. 411-458; *Public management, Ethics in the public service*, de la OCDE, Francia, 1996, pp. 2-58; *The higher civil service in Belgium and in industrialised countries: recruitment, career and training*, del International Institute of Administrative Sciences, Bélgica, 1988, p. 151; y, *Función Pública y Democratización en Iberoamérica, IV seminario Internacional*, Raymundo Amaro Guzmán, Op. cit. pp. 17-297.

crecimiento económico, en la igualdad social y en lo respectivo a la capacidad y aptitud de la administración pública. Esta meta obliga a que las tendencias políticas modernas reconozcan la necesidad de centrarse en el desarrollo del ser humano, pues es quien debe beneficiarse de los bienes, servicios, capitales y tecnologías. Bajo esta lógica, se insiste en crear estrategias político-administrativas que hagan posible alcanzar dicha meta, lo cual requiere un profundo examen tanto del contexto político, como del marco jurídico, pues se requiere que apoyen el crecimiento económico; que pugnen por una administración pública orientada por el respeto a la ciudadanía, a la democracia, a los derechos humanos así como al estado de derecho. En resumen se requiere que la administración pública federal sustente su actuar en valores y principios éticos y en su vocación de servir profesionalmente a la ciudadanía.<sup>200</sup>

Considero que es factible que la atención a todas las exigencias contemporáneas sea optimizada al encomendársela a servidores públicos profesionales, expertos en sus áreas de desempeño, comprometidos con sus valores y vocación de servicio en base a principios democráticos. De la lectura de obras que abordan el tema, percibo la conciencia común que radica en la necesidad de contar con políticas correctas y transparencia en la acción gubernamental. Precisamente es lo que persigue la institución del servicio civil de carrera. Alimentar un sistema despolitizado de servicio público profesional y experto que actúe permanentemente como herramienta de implementación, realización y continuidad de las políticas nacionales e incluso internacionales.

### 2.3 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA

Inglaterra es reconocida a nivel mundial como una de las naciones contemporáneas pioneras en lo que hace a la conciencia de exigir y a la necesidad de prestar servicios públicos de calidad. Este tema que ha cobrado importancia mundial durante las décadas de los ochenta y noventa, ha sido analizado sistemáticamente en el país de referencia desde hace casi ciento cincuenta años, como ya se comentó. El actual desempeño de los servidores públicos británicos es el resultado de una política de personal público guiada por la búsqueda de resultados<sup>201</sup> que ha alcanzado el éxito constante, ya que arrancó con un proceso de implementación<sup>202</sup> que posibilitó su transformación en institución.

<sup>200</sup> Datos tomados del libro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, titulado *Desarrollo sustentable, Estrategias de la OCDE para el Siglo XXI*, Francia, 1997, pp. 31-32.

<sup>201</sup> Aseveración documentada en datos oficiales vertidos en la obra compilatoria de reportes sobre administración pública de diversos países, *In search of results*, OCDE, Francia, 1997, pp. 97-106.

<sup>202</sup> Juicio de valor de la tesis respaldado en el la compilación de Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, Op. cit. pp. 251-280.

### 2.3.1 DEFINICIÓN

El servicio civil es concebido actualmente en Inglaterra de conformidad con lo dispuesto en *el Civil Service Code*, en vigor desde el 1 de enero de 1996, es decir, como un sistema previsto en la ley que tiene por objeto establecer en forma clara y concisa las responsabilidades, prohibiciones, deberes y derechos, así como las condiciones de trabajo de los servidores públicos con el fin de apoyar el buen desempeño del gobierno en su integridad y lealtad.<sup>203</sup>

Considero valioso el concepto anterior por las siguientes razones: ...

Contiene elementos objetivos cuyo estricto cumplimiento arroja resultados suficientes para que la autoridad en materia de servicio civil pueda realizar una evaluación válida respecto del desempeño e idoneidad del servidor público.

Conforma una guía básica que el servidor público debe seguir para no perder de vista la finalidad de su encargo; asimismo, para cimentar bases sólidas con miras a obtener ascensos y aspirar al perfeccionamiento de su carrera laboral (apegando su actuación a lo dispuesto por la normatividad señalada en lo referente a responsabilidades, prohibiciones, deberes y derechos).

Considero importante que en un sólo cuerpo normativo se tomen en cuenta elementos objetivos y subjetivos, pues le recuerdan al burócrata que vivir y trabajar conforme a principios como la honestidad y otros, son también tomados en cuenta para la asignación de recompensas o la imposición de sanciones.

### 2.3.2 ANTECEDENTES

El antecedente más remoto de la administración pública inglesa data del año 1066 y refiere que la invasión de los normandos en el sur de la Gran Bretaña, originó grandes esfuerzos por fortalecer la región. Estos motivaron que el nuevo rey estuviera conciente de la necesidad de una administración más efectiva.<sup>204</sup> Hacia el año 1410 se habla ya del servicio civil al referirse a la organización y administración del personal encargado de realizar tareas encomendadas por el rey. Se reconoce la importancia de la selección de personas cuyas carreras hayan

<sup>203</sup> Concepto personal documentado en la compilación de reportes oficiales de los países miembros de la OCDE, *Issues and developments in public management*, realizado por el Comité de Administración Pública, OCDE, Francia, 1997, p. 278.

<sup>204</sup> Datos obtenidos de la obra de E. N. Gladden, *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. p. 19. A este respecto señala "...Guillermo, duque de Normandía, cruzó el canal inglés y estableció su poder en Bretaña del Sur, las instituciones feudales existentes que había allí ya estaban suplementadas por un modelo bien concebido de administración local y los principios de una administración local tenían al rey como centro. Lo que Guillermo hizo fue traer una nueva visión a la tierra y, a la vez que reforzaba las relaciones feudales a fin de establecer firmemente el poder advenedizo de sus seguidores normandos, dio paso hacia el reforzamiento de la administración central que eventualmente llevaría al sobreesimiento del sistema feudal "



demostrado *...un alto grado de experiencia administrativa.*<sup>205</sup> En la investigación del tema que nos ocupa encontré datos referentes a servidores públicos ingleses destacados por el buen desempeño de su carrera administrativa, entre ellos destacan Geoffrey Chaucer, conocido también por ser el autor de los Cuentos de Canterbury (1340-1400) y Thomas Hoccleve (1368-1450). De las vidas laborales de ambos, se elogian, entre otros, su amplia experiencia en la administración pública.<sup>206</sup>

Analizando comparativamente lo anterior con situaciones del servicio civil actual podemos notar que tanto las cuestiones técnicas como las personales guardan analogías en todas las épocas.

La monarquía Tudor en Inglaterra ofrece un ejemplo ilustrativo de la evolución administrativa con el nombramiento de sus primeros ministros como medio de racionalización administrativa, justificada por la creación de un sistema de oficinas que seguiría funcionando efectivamente, con independencia de quién ocupara en forma específica los cargos directivos. Decisión congruente con la importancia de que los medios administrativos disponibles fueran suficientemente flexibles para propiciar y proporcionar alta fluidez institucional.<sup>207</sup>

La administración pública propiamente dicha estaba alejándose de la simple relación entre políticos y administradores. Lamentablemente las prácticas medievales prevalecieron y no podemos hablar aún de avances en cuestiones técnicas tales como el servicio civil pero sí de la conciencia de que: *"Además de una gran eficiencia administrativa, debe existir el ferviente deseo de resolver los problemas existentes,*"<sup>208</sup> surgida del hecho que la función pública eficiente está condicionada por las decisiones de los políticos.

Otro servidor civil: Sir William Cecil (1520-1598) ocupó prolongadamente cargos públicos, pues supo ofrecer consejos valiosos a los hombres de estado que servían a la reina. También Lionel Cranfield destaca entre los administradores de carrera, aunque por aquéllos tiempos el éxito de un servidor público de carrera seguía dependiendo más del respaldo del patrón influyente que de los resultados de la

<sup>205</sup> GLADDEN, E. N., *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. p.50.

<sup>206</sup> *...la importancia de ser una persona grata con la gente de alto rango y de estar atado a una casa distinguida... es claro que el oficial de la época era un generalista por excelencia -cortesano, soldado, embajador, oficial de impuestos, empleado de trabajos, hasta magistrado y parlamentario- y además necesitaba tener suficiente perspicacia para poder controlar los técnicos y platicar en términos iguales con sus contrarios fuera del servicio del rey. También está claro que la escritura, la conservación de registros y el manejo de la correspondencia, eran los mínimos básicos del trabajo. Así como contralor de costumbres en Londres, Chaucer fue durante algún tiempo impedido de delegar la mera escritura de rutina a algún otro escribano. Para un hombre como Chaucer la administración significó una vida de gran variedad y sin duda de influencia sustancial; para alguien de menos imaginación y conexiones más limitadas, como Hoccleve, a menudo significaba esclavizarse en una oficina año tras año y su descontento puede observarse fácilmente por el hecho de que estaba siendo empleado por debajo de sus capacidades reales."* Cita tomada de E. N., Gladden, *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. pp. 53-54.

<sup>207</sup> Comentario de la tesis documentado en datos de carácter histórico aportados por E. N., Gladden, *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. pp. 54-67.

<sup>208</sup> IDEM, p. 127.

eficiencia y del mérito personales.<sup>209</sup>

Hacia 1720 ya se habían dado algunos pasos para remodelar la administración de acuerdo con las necesidades de la época, ya que se había hecho hincapié más en la política que en la administración, y se intentaba que la política no perjudicara los asuntos ordinarios del pueblo.<sup>210</sup>

El desarrollo de los sistemas modernos de administración pública se observa entre 1815 y 1970. El siglo XIX en Inglaterra, se caracterizó por su revolución industrial, cuyo auge se expandió rápidamente al resto de Europa y trascendió a Norteamérica, ocasionando, entre otros, la especialización a través de la división del trabajo, movimiento que se vió impulsado incluso en la oficinas públicas. Las múltiples transformaciones que en esa época tuvieron lugar, revolucionaron el gobierno y condujeron a la pugna por la separación de la administración y de la política. La guerra de 1812 de Gran Bretaña con los Estados Unidos cuyo motivo fue el deseo de los colonizadores por autogobernarse *"...puso en evidencia las debilidades de la administración... requiriéndose transformaciones mayores. El Congreso demostraba un interés creciente en la administración. Como consecuencia nivia de la separación de poderes ya había adoptado la costumbre de establecer comités de investigación para examinar casos en que se sospechara de incompetencia, ilegalidad y escándalo, y esta costumbre se difundiría después de 1815."*<sup>211</sup>

En 1829, con el ascenso de Andrew Jackson a la presidencia, cuyas prioridades, gustos e intereses eran más políticos que administrativos, se vio reducida la eficiencia total de los servicios públicos. La figura del presidente era "suprema" en materia de personal del gobierno; debido a la creciente carga de trabajo, éste tuvo que delegar prácticas, de modo que por 1850, se comenzaban a aplicar exámenes para comprobar la capacidad de desempeño de los servidores civiles en forma intensiva. *En 1853 el Primer Ministro Lord Aberdeen, convocó a Sir Stafford Northcote, un político, y a Sir Charles Edward Trevelyan, funcionario permanente superior en el tesoro de S.M., para formular un esquema para la reorganización del servicio civil. Esto se completó hacia fines de año y quedó comprendido en un importante documento estatal que tendría una influencia revolucionaria sobre el servicio civil británico y a través de éste sobre muchos otros servicios públicos por todo el mundo.*<sup>212</sup>

Dicho documento se denominó *Report of the Organization of the Permanent Civil Service* (1853-1854) contiene la recomendación de abolir el padrinazgo; la sustitución del reclutamiento por la sustentación de exámenes abiertos para asegurar la competencia de los aspirantes cuya supervisión se encomendó a una junta

<sup>209</sup> Basado en la obra de E. N. Gladden, *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. pp. 129 y 204.

<sup>210</sup> Datos resumidos por la tesis, obtenidos de la obra de E. N. Gladden, *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. p. 306.

<sup>211</sup> GLADDEN, E. N. *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. p. 359.

<sup>212</sup> IDEM, pp. 363-364.

examinadora central; la reorganización y división del trabajo según se tratara de intelectual o técnico; la valoración del mérito como elemento predominante sobre la antigüedad para ascender a los altos cargos. Este reporte encontró oposición sobre todo entre la población común y en el mismo parlamento, que intentaron ridiculizar el servicio civil argumentando que la moderna y progresista Gran Bretaña, no tiene nada que aprender de las prácticas administrativas chinas, por demás atrasada y, erróneamente considerada, primitiva. Así las cosas, la aceptación de la competencia abierta se retrazó hasta 1870. En 1855 la Corona comisionó a un pequeño grupo para cerciorarse de la competencia de los servidores públicos, que seguían siendo nombrados por los titulares de las unidades administrativas, pero que tenían que aprobar un exámen de ingreso.<sup>213</sup>

Lo anterior evidencia que las bases del servicio civil como actualmente le conocemos fueron establecidas en la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, sus principales características contemporáneas aparecieron un siglo más tarde como resultado de una continua evolución impulsada por afanes perfeccionadores y flexibilizadores, comunes a todas las naciones que le han institucionalizado.<sup>214</sup>

Si bien es cierto que las reformas propuestas por Northcote y Trevelyan condujeron a la creación de la Comisión del Servicio Civil; a un concurso abierto a todos; y, a la conformación de una estructura burocrática precursora de la actual, no menos cierto es que sólo a los acontecimientos recientes se debe la aparición de un espíritu distinto y más constructivo en la *Administrative Class* que se ha hecho palpable con el transcurso de los años. Este proceso se inició, quizá, con la *Insurance Act* de Lloyd George y prosiguió con las dos guerras mundiales, entre otros sucesos posteriores. Después de cada una de las guerras mundiales, la administración inglesa ha mantenido su interés en reorganizarse por sí misma y alcanzar una integración plena de las clases profesionales del servicio civil, de tal forma que las condiciones que presentan, son dignas de seguirse como ejemplo por otras administraciones públicas.<sup>215</sup>

Cabe agregar que en 1966 el gobierno británico designó un comité de once personas; presidido por Lord Fulton, para examinar la estructura, el reclutamiento, la gestión, la capacitación del personal del servicio civil a efecto de calificarlos y en base a ello formular propuestas y recomendaciones para su mejoramiento. En agosto de 1968 se hicieron públicos los trabajos efectuados por el comité con el título *Informe Fulton*. Este originó dentro y fuera de la Gran Bretaña un impulso nuevo para el servicio civil, semejante al que logró en el pasado el Informe

<sup>213</sup> Documentado con datos obtenidos de la obra de E.N., Gladden, *Una historia de la administración pública, del siglo XI...*, Op. cit. 364

<sup>214</sup> El lector encontrará un sinnúmero de características de la administración pública moderna en la obra *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*, de Michael Barzelay, de la colección nuevas lecturas de política y gobierno, editado por el Fondo de Cultura Económica y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1a. ed., México, 1998.

<sup>215</sup> Para mayor abundamiento, consultar el capítulo de *reservas* del *Informe Fulton, Tres estudios sobre el servicio civil británico*, comentado por Armstrong y Grebenik. conferencias y documentos n° 39, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, España, 1973., p.108.

Northcote-Trevelyan. El Informe Fulton se caracterizó por ser un trabajo serio, riguroso y completísimo, cuyo valor se funda en su especificidad al estudiar la función pública inglesa y en la elaboración de una propuesta de posibles soluciones a los problemas inherentes a la administración pública y a la burocracia, que pueden resultar de interés para cualquier país que desee adoptar para sus servidores públicos el sistema de carrera.<sup>216</sup>

### 2.3.3 CARACTERÍSTICAS

Actualmente la administración del personal público se lleva a cabo conforme a lineamientos estatutarios que diferencian claramente las actividades políticas de las administrativas en la administración pública y paraestatal. El servicio civil se desarrolla dentro del gobierno federal y sus dependencias centrales; dentro de las ~~empresas paraestatales;~~ y dentro de las instituciones estatales. Se toma en cuenta el incremento de la capacidad y del potencial para la diferenciación. El servicio civil tiene libertad para crear políticas y aplicar sus estrategias en materia de recursos humanos; decidir sobre la forma de conservar a los servidores públicos; fomentar la unión y la identidad del grupo; garantizar la continuidad de la acción gubernamental; participar en la elaboración o modificación del estatuto de los servidores públicos, así como emitir criterios referentes a la magnitud de los grupos formados por el *Senior Civil Service*.<sup>217</sup>

Como otras figuras de la administración pública, el servicio civil en el Reino Unido presenta cambios y transformaciones que le han permitido trascender y adaptarse a las necesidades y condiciones actuales. La figura de la delegación de facultades de gestión en materia de administración de personal; los programas de promoción de igualdad de oportunidades en favor de las mujeres, así como la implementación de medidas flexibilizadoras de las retribuciones y de la vinculación de éstas con los resultados, son temas comunes de estos años, anteriores al inicio del nuevo milenio. Con esta misma lógica se tratan de mejorar los procesos de selección, perfeccionamiento y formación de los directivos. En este sentido, se observa también una política de desconcentración del Ministerio de Hacienda en materia de negociaciones salariales cuya finalidad radica en otorgar mayor autonomía a las dependencias del ejecutivo en la definición de las categorías de los servidores de carrera.<sup>218</sup>

<sup>216</sup> Comentario respaldado en el propio *Informe Fulton, Tres estudios sobre el servicio civil británico*, Op. cit. p. 10.

<sup>217</sup> Al respecto cabe comentar que el *Senior Civil Service* es el sistema que rige la actuación de los servidores públicos de más alto rango dentro de la estructura burocrática inglesa. Referencia obtenida de la obra de Comité Fulton, W. Armstrong y E. Grebeniuk, *El informe Fulton, tres estudios sobre el servicio civil británico*, Op. cit. pp. 265-275.

<sup>218</sup> Datos obtenidos de la obra de los Ministerios de Administraciones Públicas, y de la Presidencia Española en cooperación con la OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, 1a. ed., serie: Administración General, España, 1997, pp. 313-315.

En los últimos siete años, se observa la exigencia de que el aparato burocrático trabaje dentro de una cultura guiada por la ética y la integridad personal.<sup>219</sup>

### 2.3.4 LEGISLACIÓN

Cabe aclarar que dentro de las normas que rigen al Reino Unido, como sucede con los países del *Common Law*, se encuentran no solamente leyes, sino también programas, códigos, acuerdos e iniciativas. Hecha esta aclaración, pasaré a enumerar las principales reformas y documentos de carácter normativo en materia de recursos humanos que rigen la función pública en Inglaterra<sup>220</sup> desde 1979 hasta la fecha:

**1979** Medidas de reducción de la estructura burocrática del Ministerio de la Función Pública.

**1981** Supresión del *Civil Service Department* (Ministerio de la Función Pública).

**1982** *Financial Management Initiative* (Iniciativa de gestión financiera) primera etapa de delegación en los gerentes de línea que incluye facultades de gestión, también en materia de administración de personal.

**1984** Primer programa de actuación en favor de las mujeres.

**1986** Introducción de presupuestos globales de funcionamiento (como herramienta administrativa para el oportuno y eficaz aprovechamiento de los recursos en general).

**1987** Se reconstituye el *Minister for the Civil Service* como Oficina de Administración de Personal, adscrita a la Oficina del Primer Ministro.

**1988** Iniciativa *Next Steps* dirigida a promover la administración de agencias ejecutivas, por parte de directores generales, por considerarlo progreso en materia de desregulación.

**1989** Se publican medidas de flexibilización de la operación de ministerios y agencias; así como medidas tendientes a mejorar la formación de los directivos superiores. Se instrumentan nuevos marcos para la fijación de las retribuciones. También se flexibilizan los procedimientos de selección, de perfeccionamiento de los directivos y de formación.

**1990** Inician los programas de igualdad de oportunidades. Continúan aplicándose medidas de verificación de la eficiencia.

**1991** El Ministerio del Tesoro emite *Medidas de Flexibilización* en las materias de gestión de personal, retribuciones e indemnizaciones aplicable a ministerios y agencias.

**1992** Negociación de nuevos acuerdos para la implementación del sistema de

<sup>219</sup> Comentario de la tesis documentado en la obra *La ética en el servicio público, cuestiones y prácticas actuales*, de la OCDE y editado con la cooperación del Ministerio de Administraciones Públicas, el INAP de España, el Ministerio de la Presidencia, y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pp. 92-96

<sup>220</sup> Esta relación cronológica de las principales reformas que presenta en años recientes la administración inglesa, encuentra su respaldo documental en los informes oficiales que los países miembros de la OCDE reportan a ésta, compilados en las obras: *Issues and Developments in Public Management*, OCDE, Francia, 1997, pp. 277-283; y *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Francia, 1997, pp. 311-315.

retribución flexible. Se crea la *Office of Public Service and Science* (OPSS). Introducción de nuevas medidas de competitividad y excelencia. Se publica la *Civil Service Act* (Ley del Servicio Civil), referente a la delegación de sus funciones administrativas y responsabilidades de los servidores públicos.

**1993** Publicación del Informe sobre Eficiencia de la Carrera Administrativa y Planeación de la Sucesión. Publicación de un nuevo código de gestión sobre la función pública.

**1994** Se publica el Libro de Gobierno (*White Paper*)<sup>221</sup> respecto de la continuidad y el cambio en el ámbito del Servicio Civil. Se introduce un esquema fundado en la política de desconcentración que favorece a delegaciones a fin de reducir costos innecesarios; además faculta para negociar en lo que hace a retribuciones. Comienzan las iniciativas de financiamiento privado para los servicios públicos

**1995** El *Civil Service* publica el libro de gobierno denominado *Taking forward Continuity and Change*, (Tomando ventaja, continuidad y cambio). La OPSS transfiere su competencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos a una oficina que se crea expresamente para ello (OPS). En el ámbito de la Administración Pública Federal se preparan planes de eficiencia anuales. Se publica información obtenida de la opinión ciudadana en relación a la eficiencia de la administración pública. Se crea una Unidad Tecnológica encargada de centralizar los datos de la OPS (oficina gubernamental encargada de las cuestiones relacionadas con las responsabilidades de los servidores públicos). La competencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos que aún conservaba el Ministerio del Tesoro, (pagos y clasificación y otorgamiento de grados y categorías) pasa a la OPS.

**1996** Entra en vigor el Código del Servicio Civil. Se crea el *New Senior Civil Service*. El Servicio Civil delega las responsabilidades en materia de pagos, clasificación, otorgamiento de grados y categorías no comprendidos en el *Senior Civil Service*. El Servicio Civil publica libro de gobierno titulado *Development and Training for Civil Servants* (Desarrollo y entrenamiento de los Servidores Públicos de Carrera). Revisión de la dirección del *Senior Civil Service*. Se realizan evaluaciones de desempeño en materia de calidad y competencia en el servicio público.

De lo anterior concluyo que existe un interés constante por que las políticas reformadoras guarden continuidad. Además es clara la tendencia a que el servicio civil permanezca. La lógica que alimenta esta prioridad se encuentra en proporcionar servicios con estándares claros cuya evaluación toma en cuenta la satisfacción del usuario. También es notoria la preocupación por los aspectos financieros que implica la remuneración a los servidores civiles de carrera.

Al efecto, cabe mencionar que las estrategias y los procesos de planeación en la materia obedecen a prioridades analizadas bajo las interrogantes siguientes:

<sup>221</sup> Nota: valor e importancia equiparables con nuestros manuales de procedimientos internos propios de las diferentes unidades administrativas.

¿Es necesario que se siga haciendo determinado trabajo (prestando cierto servicio público)? Si no, se elimina.

¿Debe seguir haciéndolo el gobierno? Si no, eventualmente se puede encomendar al sector privado.

¿Quién lo puede hacer con mayor eficiencia? Conforme a una evaluación financiera se responde tomando en cuenta elementos de competitividad que hacen viable una posible delegación.<sup>222</sup>

### 2.3.5 CONTROL SOBRE EL SERVICIO CIVIL

La administración en materia de personal de carrera descansa sobre el *Civil Service Code* (vigente desde el 1 de enero de 1996). Este es un ordenamiento claro y conciso que determina las responsabilidades de los servidores de carrera y contiene los términos y las condiciones de empleo. Se refiere también a la integridad y a la lealtad hacia el gobierno que deben regir la conducta de los servidores de carrera, así como a las prohibiciones expresas que los limitan (entre otros: abusar de su cargo público, usar sin autorización oficial la información confidencial).

Este código contiene además los procedimientos para dirimir controversias, al efecto ordena la instauración de una comisión, ésto, únicamente si el departamento correspondiente no ha sido capaz de solucionarlas.

El control del sano desarrollo del servicio civil está encargado desde el 1 de abril de 1996<sup>223</sup> a los propios departamentos (quienes se desempeñan como agencias ejecutivas) pues son quienes se encargan de desarrollar y entrenar a sus propios recursos humanos, sus servidores de carrera. Estas agencias ejecutivas están en libertad de desarrollar sus propias estrategias y políticas tomando en cuenta sus necesidades reales. Esto obedece a la consideración que la formación del personal en el medio real donde desempeñará su trabajo le permite identificarse con su grupo de trabajo mientras se le van proporcionando oportunidades de trabajo, permanencia y ascenso.

El control del servicio civil, como vemos, está originariamente en manos del parlamento; éste lo encomienda a la administración pública, y esta a su vez lo confía a los departamentos administrativos. Considero apropiado hablar más que de control del servicio civil, de una liberación del mismo, pues con el Libro de Gobierno Desarrollo y Entrenamiento para Servidores Civiles (*White Paper Development and Training for Civil Servants*) publicado el 1 de julio de 1996, se consolida una acción seria de inversión en capital humano. Los servidores de carrera son reforzados con criterios de cultura gerencial con objeto de aumentar sus oportunidades de desarrollo; asimismo flexibiliza el reclutamiento y se hace

<sup>222</sup> Datos tomados de: *Issues and developments in public management survey 1996-1997*, OCDE, Op. cit. pp. 277-285

<sup>223</sup> IDEM.

énfasis en la responsabilidad individual como soporte de la carrera.

Considero que dicha libertad en materia de control del servicio civil obedece a la lógica de la política de desregulación gradual que comenzó en los años ochenta. Sin embargo, lo más importante de esto fue el haber ganado legalidad, transparencia y consistencia en el desempeño de la función pública.

### 2.3.6 SISTEMAS DE SELECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Con base en la autonomía técnica y de gestión de que gozan las agencias ejecutivas, que en realidad son los propios departamentos, tienen libertad de seleccionar y promover a sus recursos humanos siempre y cuando empleen estrategias que hagan énfasis en criterios de tipo gerencial.

Tradicionalmente se concede mayor importancia a la efectiva utilización de personas cuyas intervenciones y méritos así lo justifiquen.

Tanto el entrenamiento como el desarrollo del equipo de trabajo son tareas que se llevan a cabo con seriedad y esmero. Uno de sus objetivos es incrementar las oportunidades y flexibilizar el reclutamiento en todos los niveles del servicio público.<sup>224</sup>

### 2.3.7 CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS

De conformidad con la bibliografía consultada, la distinción de los servidores públicos se basa en normas estatutarias contenidas en el propio *Civil Service Code*. Este reconoce que existen servidores públicos políticos y servidores públicos administrativos, éstos a su vez se dividen en federales y estatales.<sup>225</sup> Se habla de servicio civil nacional, si sirve a la federación, a las instituciones centralizadas o a alguna empresa paraestatal, y de servicio civil estatal si su empleador es un estado.

Los altos funcionarios, es decir quienes forman parte del gabinete no forman parte de los servidores de carrera. Los equivalentes a nuestros oficiales mayores, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de departamento conforman el *Senior Civil Service* (integrado por aproximadamente tres mil miembros), mientras que todos los demás forman parte del *Civil Service*. Cabe aclarar que también hay empleados que no se rigen por lineamientos de carrera, se les llama empleados técnicos, ejemplo de ellos son las secretarías, los mensajeros, etcétera.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> Documentado en: *Issues and developments in public management, (United Kingdom)*, OCDE, Op. cit. pp. 277-286.

<sup>225</sup> En el caso de México, podemos agregar los servidores públicos municipales.

<sup>226</sup> Documentado en: *Issues and developments in public management, (United Kingdom)*, OCDE, Op. cit. pp. 389-404.



### 2.3.8 FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL SERVICIO CIVIL

Motivado por un afán de fomento a la eficacia, a la productividad y a la eficiencia, se crearon las agencias ejecutivas, a que ya nos hemos referido, mismas que vinieron a sustituir al departamento del servicio civil. La finalidad de dicha acción fue responder a las exigencias de la administración pública basadas en la necesidad de ofrecer servicios públicos de calidad al ciudadano. Ésta medida confirió libertad a los departamentos administrativos para formar a sus propios recursos humanos en base a estrategias y políticas propias. Para responder eficientemente a la demanda de personal de carrera, calificado, idóneo y estable.

El grado de eficiencia en el desempeño de los servidores de carrera ha justificado y demandado mayores libertades. A tal grado que incluso la competencia legal de estas agencias se centra en asuntos de desarrollo gerencial y deja de ser una herramienta del gobierno central. De 1996 a la fecha se ha incrementado la tendencia a delegar responsabilidades al personal. Las determinaciones referentes a las remuneraciones de los servidores civiles son tomadas en el seno de la propia agencia ejecutiva y, así como los ascensos, no requieren más ser aprobados por instancias del gobierno central. Este únicamente sigue conociendo de la materia cuando se trata del *Senior Civil Service*. Existe una Oficina del Servicio Público, adscrita al gobierno central, que conserva competencia en cuestión de estrategias y lineamientos de empleo que rigen el ámbito del servicio civil, incluyendo el número de empleados de carrera que puede haber en la administración pública nacional. El gobierno central, a través de esta oficina trabaja actualmente para favorecer la movilidad de los servidores de carrera. Es decir, mediante instrumentos legales de coordinación y cooperación promueven la factibilidad de que un empleado federal cambie de patrón y trabaje en un estado o localidad sin perder derechos adquiridos o niveles alcanzados. Aún no se tiene gran experiencia en este campo, sin embargo, se trabaja para que pueda haber aceptación y retroalimentación entre niveles de gobierno.<sup>227</sup>

En 1988, a raíz del *Efficiency Report* el gobierno central, basado en la conveniencia de liberarse de la prestación de algunos servicios públicos y del control efectivo de su eficiencia y efectividad, aprobó el establecimiento de las agencias citadas en cada departamento. Dicha acción terminó de implementarse a finales de 1997.

Las agencias se caracterizan por tener un jefe ejecutivo, que controla su actuación mediante el cumplimiento de objetivos, el acatamiento de responsabilidades y otras cuestiones de carácter operacional. El desempeño de estas agencias es revisado anualmente por los ministros de estado tomando en cuenta la calidad de los servicios prestados y su impacto en el plano económico.

<sup>227</sup> Conclusión propia basada en: *Managing across levels of government (United Kingdom)*, OCDE, Op. cit. pp. 389-404.

Los resultados de la evaluación, así como los reportes del progreso de desarrollo y perfeccionamiento organizacional, se dan a conocer a la ciudadanía anualmente en la *Next Steps Review*.<sup>228</sup>

Cabe concluir destacando que la necesidad de potenciar los recursos públicos ha motivado la formulación de alternativas que implican estrategias y acciones innovadoras. Éstas orientan todos los ámbitos relacionados con el servicio público, incluyendo el servicio civil. Las innovaciones que más llaman mi la atención son las referentes a la flexibilidad operacional alcanzada mediante la delegación de funciones y responsabilidades; así como la adopción de medidas gerenciales basada en reglas y mecanismos de mercado tales como la competitividad, percibir al ciudadano como si fuese un cliente, la contratación externa de servicios especializados del sector privado, y la modernización de los indicadores de gestión. Otra importante innovación consiste en la evaluación de la eficiencia de las áreas específicas, que se lleva a cabo mediante exámenes minuciosos y diligentes, realizada a partir de encuestas a los usuarios.

## 2.4 LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

Francia es uno de los países cuya pugna por la despolitización de la función administrativa del estado es ya tradición, pues se remonta a más de doscientos años. La reforma del estado ha cobrado tal importancia, que actualmente y desde hace años ocupa un lugar prioritario en la agenda de gobierno. Los esfuerzos por mejorar y mantener la eficiencia y la objetividad de la burocracia han tenido resultados exitosos, por ello considero importante analizar lo más relevante en la consecución de tales objetivos.

### 2.4.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Las causas de la revolución francesa fueron muchas, se ha debatido interminablemente acerca de ello. Las razones más fuertes para hacer alteraciones radicales fueron entre otras: demasiado poder en el centro, privilegios extremos en manos de la nobleza no productiva, un clero con perspectivas retrógradas, un campesinado paupérrimo excesivamente numeroso "...y sobre todo una necesidad evidente de una reforma administrativa."<sup>229</sup> La administración pública de Francia

<sup>228</sup> Datos obtenidos del el capítulo *United Kingdom*, de la obra de la OCDE *Issues and Developments in Public Management*, Op. cit. p. 279

<sup>229</sup> GLADDEN, E.N., *Una historia de la Administración Pública II, del siglo XI...*, Op. cit. p. 326.

Al respecto ofrezco al lector el resumen siguiente, mismo que está documentado en el capítulo *Era de Revoluciones* de la obra en cita: La revolución inició con las controversias que había por todo el territorio francés y se concentró en Versalles el 5 de mayo de 1789 cuando Luis XVI (1754-1793) convocó por primera ocasión, desde 1614 a los *Etats Généraux* (representantes de los estados). Originalmente se deseó consolidar un sistema de monarquía constitucional. El pueblo francés, exigió detentar la soberanía de la nación para utilizar al Estado como su instrumento. La voluntad general descansaba en la mayoría, ejerciéndose

durante la Revolución experimentó transformaciones profundas. La inestabilidad que sufría respondía no solamente al desequilibrio político, sino principalmente a la carencia de conocimiento de su círculo de acción y a su ausencia de experiencia administrativa agudizada por que el aparato burocrático carecía no solo de talento sino también del conocimiento administrativo para ejecutar sus encomiendas.

El 6 de mayo de 1802\* Napoleón Bonaparte fue propuesto al pueblo por el *Conseil d'État* como Primer Cónsul y el 18 de mayo de 1804<sup>230</sup> el pueblo francés lo aceptó como emperador. Él pudo poner orden en el caos, conformó un sistema altamente autoritario y consolidó un sistema eficiente de administración aunque presentó defectos como el favoritismo que contradecía el espíritu de la democracia que originó la Revolución.

Antes de analizar el desarrollo de los sistemas modernos de administración, cabe mencionar brevemente que en los siglos XVII y XVIII, Francia, como otros países colonializadores, se enfrentó al reto de lograr una administración efectiva. La política que operó fué centralizada directamente desde la capital francesa. Los franceses se caracterizaron por sus populares políticas integracionistas; fueron los primeros en brindar a sus colonias oportunidades de educación e incluso de adquirir la ciudadanía francesa.<sup>231</sup>

Es pertinente señalar que hasta antes de la primera guerra mundial la normatividad que regía la conducta de los funcionarios públicos se encontraba dispersa en distintos ordenamientos jurídicos. Poco a poco fueron apareciendo legislaciones específicas, una de las más antiguas fue la ley de jubilaciones que se remonta al año 1834\*, otra de ellas, en materia disciplinaria, fue expedida en 1905\*. Como se señaló, no había un estatuto general que comprendiera todos y cada uno de los aspectos importantes en el desempeño de los servidores públicos, lo cual motivó que ciertas prácticas como los concursos de reclutamiento, fueran reproducidas en la mayoría de los estatutos de la materia. Hubo intentos de unificar el marco jurídico que existía al respecto. Se elaboraron proyectos, contemporáneos a la primera guerra mundial, que determinaron los derechos y obligaciones de los

---

la soberanía en forma directa por los representantes de la nación. La Constitución consagró "...las normas básicas impuestas por la nación sobre el ejercicio del poder por el gobierno." Todo esto motivó que el 17 de junio los Estados Generales se instauraran en una asamblea constituyente. La Revolución se hizo inminente con la toma de la Bastilla (prisión estatal que fue el más odiado símbolo del poder despótico del régimen que habría de desterrar. La asamblea formuló la *Declaración de los Derechos del Hombre* el 20 de agosto y decidió mantener a Luis XVI como rey, sin embargo fue a través de ésta que se ejercieron los poderes constituyentes, legislativos, de quehacer político y ejecutivos. Debido a la imposibilidad de que la asamblea actuara localmente, los municipios habían asumido espontáneamente el poder local en nombre de la nación. La primera tarea que emprendió la asamblea fue "*racionalizar y simplificar la administración de las provincias.*" En 1792 se organizó una nueva Convención a efecto de revisar la Constitución (promulgada el 14 de septiembre de 1791). El caos que reinaba en el país la hizo asumir poderes autoritarios. El gran descontento del pueblo culminó con la ejecución de Luis XVI en la guillotina el 21 de enero de 1793, lo cual intensificó el terror. El primer acuerdo de la Convención fue la declaración de la constitución de una República, cuya estructura gubernamental manifestaba apenas un incipiente desarrollo. La Convención envió representantes a todos los Estados para restablecer el orden y sanear la administración, entre otros. Se les facultó para delegar poderes; se les encomendó actuar con moderación para alcanzar niveles elevados de eficiencia; y se les obligó a rendir informes al Comité de Seguridad General.

<sup>230</sup> \* Datos cronológicos obtenidos de: E.N. Gladden, *Una historia de...*, t. II. Op. cit. p.339.

<sup>231</sup> Aseveraciones documentadas en la obra de E.N. Gladden, *Una historia...*, t. II. Op. cit. pp. 377-378.

burócratas y complementaron los ya existentes.

No preveían el derecho a la sindicalización, prerrogativa que desde 1884\* ya se otorgaba a los trabajadores de la iniciativa privada.<sup>232</sup>

En 1941\* entró en vigor el Estatuto General de Funcionarios, en realidad fue una compilación y codificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Fue anulado poco tiempo después.<sup>233</sup>

El Estatuto General de Funcionarios, aprobado por la Asamblea Constituyente de 1946\*, codificó las normas que regulaban la carrera de los funcionarios públicos y su aplicación se complementó con normas reglamentarias de administración pública. Gran parte de dichas normas eran de origen jurisprudencial, como en el caso anterior, aunque también aportó nuevas garantías y reguló la carrera de los servidores públicos.

Con el afán de adaptar este marco jurídico a la Constitución de 1958, en 1959 se promulgó otro estatuto que sustituyó al de 1946\*. Asimismo, éste se vio pormenorizado con seis reglamentos referentes al Consejo Superior de la Función Pública; a las Comisiones Administrativas y a los Comités Técnicos Paritarios; a la calificación y al ascenso; a las situaciones y a la cesación de funciones; a la aptitud psíquica para la admisión a los empleos; a los Comités Médicos y licencias, y al procedimiento disciplinario.<sup>234</sup>

Por mandato expreso de la Constitución de 1958\* el estatuto en mención reprodujo básicamente al anterior. La innovación consistió en la reglamentación, sin embargo, no comprendió a todos los servidores públicos, por su gran variedad especialización. Se dejaron fuera a los magistrados del poder judicial; a los militares; a los trabajadores públicos de las administraciones, servicios y establecimientos industriales o comerciales del estado; y al personal adscrito a las asambleas parlamentarias. Ello trajo como consecuencia la generación de ordenamientos específicos denominados estatutos particulares, mismos que fueron dictados por decretos del Consejo de Estado, normalmente, y por el de Ministros, excepcionalmente. La finalidad de dichos estatutos consistió en determinar los casos de aplicación del estatuto general.

Para el personal de policía y penitenciario se determinó que podía estar regido por estatutos especiales, ya que no era susceptible de regularse ni por el general ni por los de carácter particular.

Al inicio de la década de los ochenta, un nuevo estatuto, reguló la competencia y el funcionamiento de los organismos paritarios (comisiones administrativas integradas por igual número de representantes de la administración y del personal

<sup>232</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. *Aportaciones para la reforma...* Op. cit. t. I, pp. 178 y 179.

<sup>233</sup> \*Información y datos cronológicos tomados de: G. Haro Belchez, *Aportaciones para la reforma...* Op. cit. pp. 177-194.

<sup>234</sup> IDEM, p. 180.

ESTA TESIS NO DEBE SAIR DE LA BIBLIOTECA

cuya importancia radica principalmente en su papel consultivo en materia de organización y funcionamiento), los derechos sindicales y los principios que debían acatarse en el desempeño de los cargos públicos. Con la adopción del sistema socialista la administración pública cobró inusitada importancia. Ésto propició la promulgación de tres leyes referentes a los derechos y deberes de los servidores públicos; a la función pública del estado y, a la función pública territorial. Estas leyes impulsaron la evolución de las normas estatutarias en materia de funcionarios públicos.

La ley de 13 de julio de 1983\*, tomando como base la igualdad, la independencia y la ciudadanía, prescribió derechos; participación en la organización y el funcionamiento del servicio público; garantías de carrera de la burocracia, y obligaciones derivadas del ejercicio de sus atribuciones legales. Su aplicación fue exclusiva para trabajadores al servicio del estado, de los organismos y colectividades territoriales, así como de los organismos autónomos administrativos. Estableció derechos y obligaciones uniformes. Excluyó al personal que se regía por los denominados estatutos particulares.

Con la otra ley, de 11 de enero de 1984\*, que contenía normas de organización, se pretendió descentralizar la función pública; apoyar el desarrollo de la carrera del servidor público, regular normas que posibilitaran su movilidad y aumentar la calidad y eficacia de los servicios que presta el estado; así como actualizar la normatividad de la materia. Este ordenamiento delimitó ámbitos de competencia; garantizó objetividad e igualdad en cuanto a criterios para ingresar a la administración pública federal, es decir no dio cabida a los criterios sexistas, y marcó la pauta para emplear también a minusválidos. Además hizo posible el acceso a la escuela Nacional de Administración a los servidores públicos cuyos cargos eran conferidos a personas electas por el pueblo. También unificó la forma de aplicación de sanciones a los servidores públicos infractores de la ley. Ordenó la selección e indemnización de los burócratas afectados por los recortes de personal, así como el reacomodamiento de los declarados no idóneos para desempeñar ciertas encomiendas.

Esta ley introdujo innovaciones importantes en materia de servicio civil de carrera, las cuales consistieron en: crear oficinas encargadas de organizar el reclutamiento, el ascenso y el otorgamiento de vacantes; aplicar derechos sindicales, permitió la movilidad de los servidores públicos para realizar las funciones públicas estatales y territoriales. Previó que los reclutamientos se efectuaran mediante concursos de oposición, asimismo pugnó por que el destino laboral de los servidores públicos se rigiera por sus méritos.

## **2.4.2 PRINCIPALES RASGOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ACTUAL**

La transformación de la gestión pública francesa se ha hecho palpable entre otros,

en el hecho de que hoy en día cuenta con uno de los más modernos y eficaces cuerpos burocráticos.

El presidente junto con el primer ministro son los responsables principales de conducir y accionar la reforma del estado, tema que ocupa un lugar preponderante en la agenda de gobierno. La tendencia imperante es aplicar las políticas por objetivos, preparar e implementar los programas específicos de reforma a gran escala de los servicios públicos y de la administración pública, así como realizar consultas y discusiones. Los objetivos que se pretenden alcanzar son: proveer a la ciudadanía de mejores servicios; modernizar la administración de los recursos humanos; delegar responsabilidades, e implementar una administración de tipo gerencial que decida y actúe.

La percepción ciudadana de que el estado está muy alejado de ella; es muy autoritario; sus estructuras rígidas y sus complicados procedimientos restringen la libre iniciativa y limitan el acceso, ha impulsado la reforma y motivado la simplificación administrativa de gestiones y formalidades.<sup>235</sup>

La modernización de la administración de los recursos humanos es un factor determinante para proveer al país de los servicios que demanda la población. En consecuencia, el tema ocupa un lugar preponderante. Asimismo, la delegación de responsabilidades ha impulsado la descentralización y sobre todo la desconcentración administrativa, ambas acciones han fortalecido a la burocracia con la eficiencia alcanzada. Tanto las estructuras como los niveles burocráticos se han reducido.

Uno de los considerandos del programa de modernización, señala que la administración debe promover medidas en favor de la urbanización, particularmente en las áreas rurales, para combatir el éxodo de los campesinos y la exclusión de poblaciones en la prestación de los servicios públicos con la finalidad de controlar el desempleo y la inseguridad.

En este sentido, el 13 de septiembre de 1995, se instauró un Comité Interministerial (integrado por todos los ministros del estado) con la encomienda consistente en la formulación de propuestas operativas y la coordinación de su implementación.

Observo que la reforma de la función pública francesa se ha orientado por políticas tendientes a lograr una fuerte expansión de la economía, del empleo, y por ende a elevar el nivel de vida de la población, manteniendo estabilidad financiera. Ésta función pública se rige por criterios de eficiencia que toman en cuenta la igualdad, los derechos del ciudadano y el impacto económico que implica la excelencia en la

<sup>235</sup> Por ejemplo: se han hecho más sencillas las formas de pago de los servicios públicos, su prestación se ha vuelto realmente prioritaria, se ha mejorado su calidad y se verifica día a día su funcionamiento y su desarrollo; se han cambiado varias formalidades por simples declaraciones, etcétera. Información obtenida del capítulo *France*, de la obra de la OCDE *Issues and Developments in Public Management*, Op. cit. p. 137.

prestación de servicios. Considero importantes las implicaciones de carácter social pues denotan que su planeación integral estratégica, mediante instrumentos administrativos como la profesionalización de los servidores públicos, intenta prevenir las consecuencias que traería el hecho de no ofrecer servicios suficientes y de baja calidad a la población de todo el país.<sup>236</sup>

#### 2.4.2.1 COMPOSICIÓN Y SITUACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La burocracia francesa es jurídicamente heterogénea pues se compone por categorías distintas. Los funcionarios públicos, se distinguen según el régimen que los regula, de tal suerte que dentro del personal al servicio del estado encontramos agentes cuya relación con el estado es contractual, es decir sujetos al derecho privado (Código Laboral), este grupo no tiene la protección legal de que gozan los servidores de carrera tales como la garantía de empleo, pues no son contratados con intención de que hagan carrera, pero su ingreso a la administración es más flexible. Asimismo encontramos agentes públicos, es decir regulados por uno de los estatutos de derecho público. Los agentes públicos, a su vez, pueden ser funcionarios o no. Los funcionarios, que son servidores públicos de carrera, están sujetos a un régimen jurídico con particularidades propias. Entre las más importantes destacan: gozan de la garantía de empleo (excepto en casos serios de mala conducta e ineptitud en el desempeño de su trabajo); deben apearse a un sistema de carrera preestablecido; en caso de violaciones a la normatividad que les rige se les aplica un sistema disciplinario específico; y tienen la obligación de ser imparciales.<sup>237</sup>

Actualmente sólo puede considerarse funcionario a la persona designada unilateralmente por la administración para desempeñar un empleo permanente de tiempo completo.<sup>238</sup> Su inamovilidad es fundamental, así como el poseer un grado en la jerarquía en la administración pública. Solamente pueden ser funcionarios los agentes públicos, quienes prestan sus servicios al estado mediante una relación estatutaria y reglamentaria regida por el al derecho público.<sup>239</sup>

<sup>236</sup> La información de este apartado ha sido documentada en: *Issues and Developments...*, OCDE, Op. cit. pp. 137-145; y *La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la...*, OCDE, Op. cit. p. 7.

<sup>237</sup> Información cuyo respaldo se haya en la obra de la OCDE *Managing across levels of government*. Francia, 1997, p. 175 y en la obra de Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la Reforma...* t. II, p. 189.

<sup>238</sup> La Ley de 11 de junio de 1983 ha previsto que los 'empleos permanentes de tiempo completo' son, salvo excepciones, ocupados por funcionarios" Gustave Peiser, *Droit Administratif, Fonction publique*, Mémentos Dalloz, Paris, 1984, citado por Haro Belchez, Op. cit., p. 189.

<sup>239</sup> Datos documentados en: Haro Belchez, Op. cit., pp. 189-191. Sobre la evolución de la situación jurídica del funcionario, ofrezco al lector la nota siguiente: "Durante mucho tiempo el Conseil d'Etat adoptó una posición que comportaba una determinada ambigüedad, en múltiples sentencias aplicaba a la situación de los funcionarios las reglas derivadas de una situación legal y reglamentaria, mientras que en determinadas épocas sostenía que el funcionario estaba ligado a la administración por un contrato de función pública, encontrándose por tanto el funcionario en una situación contractual de derecho público. Posteriormente el artículo 5 del Estatuto General de Funcionarios de 1946 puso fin a la controversia eliminando definitivamente la idea de un contrato de función pública como base de la situación jurídica del funcionario. El

La Ley de 13 de julio de 1983, genera importantes consecuencias: Por su situación jurídica, los derechos y obligaciones de los funcionarios de carrera pueden ser modificados unilateralmente por el estado, sin que puedan alegar derechos adquiridos o reclamar indemnizaciones, pero sí pueden recurrir las decisiones administrativas mediante la interposición de los recursos por exceso de poder cuando las decisiones administrativas que les afecten constituyan violaciones a las leyes y reglamentos que rigen su situación. De dichas controversias conocen los tribunales contencioso-administrativos, pues es materia de derecho público.<sup>240</sup>

#### 2.4.2.2 LA ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La organización general de la función pública se benefició con la innovación, introducida por el estatuto de 1946, consistente en crear órganos centrales superiores de la función pública: La Dirección General de la Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil. Asimismo, la determinación de las orientaciones generales de la función pública ha sido encargada al Primer Ministro, quien se encarga de aplicar el Estatuto, firmar y refrendar los reglamentos respectivos; es Presidente del Consejo Superior de la Función Pública. En la práctica, delega funciones en otros ministros. Bajo la autoridad del Primer Ministro existe una Dirección de la Administración y de la Función Pública, *"...que ejerce las tareas esenciales de la materia, vigilando la aplicación del estatuto y determinando, de acuerdo con los ministros las reglas generales del reclutamiento, al igual que de común acuerdo con el Ministro de Finanzas la aplicación de los principios relativos a la clasificación de los funcionarios en categorías jerárquicas y el perfeccionamiento de los métodos de trabajo, entre otros, etc."*<sup>241</sup>

El Consejo Superior de la Función Pública se integra por igual número de representantes de la administración que de las organizaciones sindicales de servidores públicos, es decir, trabaja con comisiones administrativas paritarias. Los representantes del personal son electos y los de la administración son designados. Duran en su encargo tres años y pueden ser reelectos o designados nuevamente.

El mismo estatuto *"...creó dos nuevas categorías de organismos [...] dentro de cada administración o servicio: una o varias comisiones administrativas paritarias cuyos miembros representantes del personal son elegidos, y uno o varios comités*

---

mencionado precepto estableció que: *'Le fonctionnaire est dans une situation statutaire et réglementaire'*. Esta fórmula fue reproducida en el artículo 5 del Estatuto de 1959. Por su parte la Ley de 13 de julio de 1983 ratificó que: *'Le fonctionnaire est dans une situation statutaire, objective, legale et réglementaire.'*

"La definición de funcionario es dada por el artículo VI del Estatuto General de Funcionarios de 4 de febrero de 1959 que establece: *'Le présent statut s'applique aux personnes qui nommées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État'*"

<sup>240</sup> Información obtenida de la obra de Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la Reforma...* Op. cit., p. 191.

<sup>241</sup> *IDEM*, p. 192.



*técnicos paritarios.*"<sup>242</sup> Las comisiones desempeñan tareas de asesoría en cuestiones relativas a reclutamiento, asenso, y en general a los asuntos en materia de personal. Los comités técnicos paritarios también tienen representantes de la administración y del personal, éstos últimos son designados por los sindicatos. Su labor es consultiva en materia de organización y funcionamiento del servicio. Proporcionan asesoría a los ministros en lo referente a la modernización de métodos de trabajo, modificaciones estatutarias, reglamentarias; y cuestiones relativas a seguridad e higiene en el trabajo.

### 2.4.2.3 LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

"La estructura de la función pública francesa es dominada por las nociones de categoría, cuerpo, grado y empleo, correspondiéndose con el sistema de la *Organization des carrières.*"<sup>243</sup>

A los grupos de funcionarios, regidos por un estatuto particular, conformados por individuos con intención de desempeñar los mismos cargos, se les denomina cuerpos. Éstos poseen una organización interna afín al servicio que realizan, además aglutinan funcionarios de la misma jerarquía. Cada jerarquía a su vez se integra con funcionarios de diferentes (categorías) grados y percepciones.

Categorías:

- a) categoría A (conformada por servidores públicos de niveles superiores que dirigen y crean planes y políticas de trabajo);
- b) categoría B (integrada por servidores públicos de niveles principales, les corresponde aplicar los planes y políticas); y
- c) categorías C y D (para los cuadros ejecutores, quienes realizan labores operativas).

Es importante señalar que el Estatuto de 1983 prevé la posibilidad de que la administración, en ejercicio de su facultad discrecional, disponga libremente de los empleos, sobre todo de los considerados empleos superiores. Lo que implica que el funcionario puede ser cambiado de grado sin cambiar de empleo, o ocupar un empleo inferior sin cambiar de grado.<sup>244</sup>

Para poder ocupar los llamados empleos superiores, se debe llenar cierto perfil referente, sobre todo a aptitudes y capacidad para asumir responsabilidades, pero también se debe estar dispuesto a correr riesgos en cuanto a estabilidad. El empleado superior encuentra su campo de acción entre las funciones administrativas y las políticas. Cabe la posibilidad de que estos cargos sean desempeñados por individuos no servidores públicos. Los cargos susceptibles de

<sup>242</sup> IDEM, p. 193.

<sup>243</sup> IDEM, p. 195.

<sup>244</sup> IDEM, pp. 195-197.

ser ocupados por esta clase de empleados están enumerados en el decreto de 21 de marzo de 1959 (ejemplos: en el Ministerio de Asuntos Exteriores, los embajadores; en el Ministerio del Interior, los alcaldes; en el Ministerio de Educación, los rectores).<sup>245</sup>

La estructura de la función pública está encomendada a la administración de los recursos humanos, área que ha experimentado recientes cambios. Éstos se traducen en las tendencias y acciones siguientes:

Desconcentración de la administración de la carrera administrativa. Racionalización y desconcentración de los procedimientos de reclutamiento (han alcanzado éxitos notables principalmente el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior). Adelgazamiento de las estructuras burocráticas mediante la armonización de la carrera administrativa en todos los niveles de gobierno y alentando a los servidores de carrera a trabajar en los estados o en las comunas. Acuerdos de entrenamiento personalizado, específico y continuo para impartir por áreas expertas. Retiros voluntarios para servidores públicos cuyas edades oscilen entre cincuenta y ocho y sesenta años, con el propósito de emplear jóvenes, proyecto que estuvo vigente del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997, y que se tradujo en el reemplazo de quince mil personas.<sup>246</sup>

La organización de la función pública, particularmente en lo concerniente a servicio público, reforma del estado y descentralización, está encomendada a la Dirección General de Administración y Servicio Público, que lleva a cabo principalmente las acciones siguientes: dirige los programas de modernización; y coordina la vigilancia en materia de administración de personal, organización y funcionamiento. A efecto de coordinar a nivel nacional<sup>247</sup> la materia de servicio público, reforma del estado y descentralización, se integró la Comisión para la Reforma del Estado; el encargo de sus miembros dura tres años; se aboca a proponer reformas; coordinar la preparación de las acciones sobre las decisiones gubernamentales; y funciona también como Secretariado del Comité Interministerial de Reforma del Estado\*.

El Consejo de Estado es una especie de corte suprema, pero únicamente conoce de controversias administrativas y propone reformas.

El Secretariado General del Gobierno organiza el trabajo y lo asesora en materia de legislación. Está adscrito al Primer Ministro.

La Comisión General de Planeación diseña planes de mediano y largo plazo y supervisa su ejecución. Trabaja bajo la dirección del Primer Ministro.

<sup>245</sup> IDEM, pp. 197-199.

<sup>246</sup> Basado en la obra de la OCDE *Issues and Developments in Public Management*, Op. cit. pp. 139 y 140.

<sup>247</sup> En el ámbito estatal y comunal, opera el Mediador Nacional, un órgano autónomo encargado de proponer reformas en materia de servicio público a las autoridades territoriales (estados y comunas). Datos obtenidos de la OCDE *Managing across levels of government*, Op. Cit. pp. i65-178.

El Comité para la Simplificación de Formalidades Administrativas ejecuta las políticas para lo cual obtiene previamente información de empresas y del público. Desarrolla su trabajo con organismos de cooperación internacional especializados.

Para finalizar este punto, cabe señalar que el buen funcionamiento de la estructura burocrática es responsabilidad de toda la administración pública. Bajo esta lógica, el 26 de julio de 1995 el Primer Ministro emitió una circular anunciando la implementación del Programa de Reforma del Estado y de los Servicios Públicos. Para esta tarea, el 13 de septiembre de 1995, se crea el Comité Interministerial de Reforma del Estado\* y una comisión especializada en la materia.<sup>248</sup>

De todo lo anterior se concluye que la razón fundamental de gran parte de las políticas modernizadoras y reformadoras, así como de sus planes y programas, estrategias y acciones en el ámbito de la administración pública, es mejorar la capacidad de la administración para ofrecer servicios públicos cuyo impacto beneficie los diversos ámbitos de la vida del país.

#### 2.4.2.4 EL DESARROLLO DE LA CARRERA DE SERVIDOR PÚBLICO

La igualdad de oportunidades para ingresar al cuerpo de servidores públicos en Francia, tiene carácter de garantía individual, es decir, es un mandato constitucional. Este principio general de derecho público, forma parte de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, cuya promulgación se remonta al año 1789, misma que al efecto señala en su artículo sexto: *"Todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos sin otra distinción que sus propias capacidades y talentos"*.<sup>249</sup>

Este principio fundamental rige las reglas de ingreso al servicio civil de carrera:

- a) La evaluación de los aspirantes a ingresar a la administración pública, de ninguna manera deberá basarse en cuestiones subjetivas tales como el culto al que pertenezcan o sus convicciones religiosas;
- b) No se negará el ingreso a la función pública a ningún individuo por cuestiones inherentes a sus conveniencias sindicales u opiniones políticas;
- c) Deberá darse igualdad de oportunidades y de trato a los candidatos, independientemente de su sexo.
- d) A nadie se le negará la posibilidad de ingresar a la administración pública por su raza.

#### A) EL RECLUTAMIENTO

Puede llevarse a cabo mediante alguno de los procedimientos siguientes:

<sup>248</sup> \* Información basada en la obra de la OCDE *Issues and Developments in Public Management*, Op. cit. pp. 139, 140, 143-146.

<sup>249</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma...*, Op. cit., p. 199.

- a) Elección discrecional por la autoridad administrativa;
- b) elección;
- c) cooptación;<sup>250</sup>
- d) nombramiento por presentación;
- e) nombramiento según instrucción académica; y
- f) concursos de oposición.

El reclutamiento puede combinar alguna de las formas enlistadas. Se encuentra bastante generalizada la idea de que el mejor modo de reclutamiento es aquel que garantiza la democracia del proceso en sí y que se funda en el mérito profesional.

Respecto a la oposición, cabe mencionar que puede ser externa, cuando sea posible la participación de personas ajenas al servicio, siempre que cubran ciertos requisitos de titulación; e interna, destinada exclusivamente a los servidores públicos en servicio activo. Los concursos de oposición son organizados y publicados por las autoridades del servicio civil de carrera. La lista de los aspirantes debe estar integrada antes de que se realicen los exámenes. La legalidad e imparcialidad en los criterios y aplicación de las pruebas debe estar garantizada por el tribunal que al efecto se instaure. Este vigila el apego a la normatividad referente a la resolución de los exámenes y debe acatar cabalmente el principio de igualdad de admisibilidad. El tribunal elaborará una lista ordenada en base al mérito de los participantes para presentarla ante la autoridad de la materia para que de ahí se nombre al o los candidatos de mayor mérito demostrado. Dicha autoridad tiene libertad de nombrar o no a los candidatos presentados por el tribunal, si lo hace, se obliga a respetar el orden del documento, pues se establece en base al mérito.

Para las categorías B, C y D (señaladas en el punto 2.4.2.3 de este trabajo), procede el reclutamiento por oposición. La elección discrecional subsiste únicamente en casos excepcionales, por ejemplo, la constitución de un nuevo cuerpo, la designación, en caso de tratarse de empleos superiores, y el reclutamiento si se trata de funcionarios de las categorías inferiores C, D, etcétera.

Excepcionalmente pueden concederse los denominados empleos públicos reservados pasando por alto el principio de igualdad aludido. Tal caso permite emplear a los heridos de guerra, por el hecho de haber prestado un servicio de gran valía para la colectividad. Es una posibilidad estrictamente limitada.

## **B) LA CALIFICACIÓN Y EL ASCENSO DEL SERVIDOR PÚBLICO**

El nombramiento es un acto-condición que necesariamente implica que el funcionario rija su actuar por las normas estatutarias y reglamentarias propias de la función pública que mediante dicho acto jurídico se le encomiende. El nombramiento es un acto administrativo en el cual el estado designa y el

<sup>250</sup> Según el Diccionario de la Lengua Española, cooptación significa "elegir a una persona como miembro de una sociedad o cuerpo mediante el voto de los asociados" (en este caso, de los propios servidores públicos), Op. cit. p. 256.

funcionario acepta el ejercicio de sus funciones.

En esta materia las autoridades titulares del poder de nombramiento son:

- a) El presidente de la república, y
- b) el primer ministro.

Esta facultad puede delegarse a su vez en los secretarios de estado (ministros), o en los jefes de servicios.

A efecto de contar con elementos de valoración para el otorgamiento de ascensos, cada año, los funcionarios reciben una evaluación de su gestión. Dicha calificación se integra de una nota numérica y una descripción general de la calidad de su desempeño y rendimiento. Esta práctica, aunque útil, no descarta la posibilidad de que se incurra en exceso de poder al otorgar la calificación anual. En tal caso, el funcionario tiene derecho a impugnar ante el Consejo de Estado, para ello cuenta con dos meses contados a partir de la notificación.

En materia de ascenso, hay dos procesos a saber:

- a) el primero, por antigüedad, es automático, y
- b) el segundo, por elección, el cual implica una facultad discrecional del superior jerárquico.

Para el segundo caso se elabora anualmente una *tableau d'avancement* (tabla de clasificación) de los funcionarios aptos para recibir ascensos. Se ordena en base al mérito profesional. Los ascensos se otorgan respetando el orden que guarden los funcionarios en las tablas y las recomendaciones que al efecto realicen tanto la comisión de ascenso como los tribunales competentes en materia de reclutamiento.

La tabla de clasificación para ascensos es integrada y publicada anualmente por la propia administración tomando en cuenta la calificación a que se hizo referencia anteriormente y las proposiciones de los jefes de servicio. La comisión administrativa paritaria, que sólo funge como órgano consultivo, previa revisión de la tabla de clasificación y habiendo escuchado a los interesados, realiza proposiciones a la autoridad competente para designar. Para impugnar se debe acudir ante el Consejo Superior de la Función Pública, que a su vez solo puede hacer recomendaciones al Ministro.

### **C) EL SISTEMA DE CARRERA TÍPICO FRANCÉS**

El servicio civil de carrera está organizado en grupos denominados cuerpos que tienen funciones determinadas, puestos de trabajo, número de integrantes y grados o jerarquías. Se ingresa desde el grado inferior y se tiene igualdad de oportunidades para ascender a los peldaños más altos, lo cual no significa que el ascenso a los grados superiores sea un derecho automático. También se prevén promociones cuyo carácter es meramente económico, es decir, se obtienen percepciones pecuniarias más altas pero conservando su puesto.

El ascenso de grado está reservado a quienes cubran cierto perfil, sustenten con éxito exámenes, superen pruebas, acrediten cursos de formación y actualización o resulten vencedores de oposiciones internas. Cabe señalar que el ascenso conlleva a un aumento de responsabilidades de carácter laboral y administrativo.

La forma de la propia estructura jerárquica de cada cuerpo determina el número de grados inferiores, intermedios y superiores. Normalmente es piramidal, lo que significa que en los niveles inferiores hay más puestos y grados, de tal forma que son pocos los funcionarios que podrán ocupar las categorías superiores. Un ejemplo claro se encuentra en la carrera diplomática. También existen cuerpos cuya estructura es cilíndrica, pues tienen la misma cantidad de grados inferiores, intermedios y superiores, o sea que gran parte de los funcionarios ascenderá a las categorías superiores. Ejemplo: el Consejo de Estado Francés.<sup>251</sup>

Para dar fin a este tema, cabe señalar que la sociedad francesa demanda una administración más eficiente. Consciente que el aprovechamiento del gasto público debe ser más racional y más responsable, la ha obligado a hacer más eficientes y eficaces sus procedimientos para mejorar los servicios y la imagen del propio aparato burocrático; a buscar la transparencia de la gestión pública en beneficio de cada una de las personas; a garantizar los derechos ciudadanos frente al aparato estatal; y a establecer conductos y mecanismos de intervención ciudadana en la gestión pública. Todo esto se traduce en relaciones armoniosas entre el estado y los ciudadanos, pero no es factible sin el cambio de las estructuras administrativas inopertantes. Para que la reestructuración, la reforma, la modernización y todos los procesos de cambio e innovación se implementen, es preciso contar con los recursos humanos idóneos: capacitados, actualizados, flexibles, motivados, conscientes y responsables que reconozcan claramente los cambios a instrumentar y posean la actitud emprendedora que se requiere. Para evitar la resistencia al cambio, deben estar conscientes de que éstos no provocarán trastornos en su carrera laboral, sino que son oportunidades para desempeñarse mejor, e incluso pueden derivar en la obtención de ascensos, reconocimientos, incrementos de sueldo, etcétera.

## 2.5 LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Uno de los países que cuentan con una regulación específica de funcionarios desde el siglo XVIII es precisamente España, sin embargo, los vicios y errores de la administración tradicional no han sido ajenos a su función pública, por ello actualmente, académicos y servidores públicos, entre otros, reflexionan acerca de

<sup>251</sup> Encontramos el respaldo documental de la información relativa a los incisos A, B y C' del punto 2.4.2.4 de esta tesis en las obras siguientes: de Guillermo Haro Belchitz *Aportaciones para la Reforma...*, Op. cit. t. II pp. 195-206; *Managing across levels of Government*, de la OCDE, Op. cit. pp. 175-177; *Issues and Developments in Public Management*, de la OCDE, Op. cit. pp. 139-140; y *Un gobierno alerta, iniciativas de servicios de calidad en la administración*, de la OCDE, D.D.F., Francia, 1996, pp. 57-66, 203-226, 245-250.

la falta de capacidad del aparato burocrático para llevar a cabo su encomienda. Al hacerlo necesariamente *“sitúan el origen de los problemas de gobernabilidad en la propia complejidad del ejercicio de un poder omnipresente, pero también y fundamentalmente, en la falta de legitimidad que implica, de cara a los ciudadanos, la incapacidad para llevar a buen término los programas políticos y para propiciar el crecimiento económico y, por tanto, el bienestar.”*<sup>252</sup>

Muchas de las dificultades que aquejan la administración pública española, como sucede actualmente en otros países, tienen su origen en problemas de eficacia y, por tanto de gestión.

### 2.5.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA

*“Una de las primeras normas orgánicas referentes a la regulación de los empleados públicos, la encontramos tras las reformas borbónicas en el Real Decreto del 18 de enero de 1721, que otorgaba un estatuto a los empleados”.*<sup>253</sup> Este ordenamiento inició en el país de referencia el derecho burocrático moderno. Contenía normas de organización de los empleados, plantillas y escalas, además hizo una clara distinción de los cargos de naturaleza inminentemente política de aquéllos cuya naturaleza se concreta a la realización de actividades administrativas. Determinaba que la mayor parte de los empleos fueran conferidos a personas instruidas.

En la doctrina española del derecho administrativo se menciona a Du y Bassols,<sup>254</sup> autor que en el año 1800 escribió los principios básicos de la carrera del servidor público, mismos que en resumen destacan lo siguiente:

- a) Sólo la autoridad competente, por sí o mediante delegación de funciones, puede otorgar nombramientos.
- b) Debido a su finalidad y al interés público, los empleos federales deben necesariamente ser de carácter perpetuo.
- c) La remuneración de la burocracia, que no habrá de ser numerosa, debe corresponder en forma justa al trabajo desempeñado.
- d) Los empleos de corta duración tienen las ventajas de que quienes los ocupan pueden ir acumulando méritos a fin de poder estar en condiciones de aspirar a cargos cuya duración sea vitalicia, posibilitando así la existencia de vacantes.
- e) Los empleos llamados perpetuos permiten al servidor público reunir suficiente experiencia en el desempeño de su encargo, de tal forma que pueda haber una verdadera especialización.

Del análisis de lo anterior se deduce el interés por otorgar tanto los cargos como

<sup>252</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *La transformación de la gestión pública*, OCDE, Op. cit. p. 13.

<sup>253</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit. p. 209.

<sup>254</sup> DU y BASSOLS, *Instituciones de Derecho Público*, citado por G. Haro, *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit., p. 216.

los ascensos tomando en cuenta criterios fundados en el mérito profesional y laboral, lo cual atendía a la necesidad de cubrir las exigencias del servicio público para alcanzar los fines del estado.

Posteriormente hubo una etapa de transición que comenzó durante la monarquía del Rey Fernando VII (1814). España sufrió grandes transformaciones políticas. El desorden administrativo subsistió hasta 1827, año en que nuevamente se instituyó de manera formal la carrera civil. Con ello, paulatinamente se fue desterrando la idea de que el nombramiento era suficiente para obtener la aptitud de servicio, o que el hecho de acumular antigüedad bastaba para ser un buen servidor público. López Ballesteros, Ministro de Hacienda de esta etapa absolutista y pionero en el trato de asuntos propios de la administración de personal de la Real Hacienda, elaboró Decretos Reales en materia de funciones y percepciones de los servidores públicos hacendarios con extraordinaria minuciosidad. Al elaborar la regulación y las categorías de los funcionarios, señaló también un sistema para conceder ascensos y remuneraciones. Su restringido ámbito de aplicación debido a falta de generalidad era su único inconveniente.

*“Las características principales del Estatuto ‘parcial’ de López Ballesteros fueron las siguientes:*

*A) Dividía en cuatro clases a los funcionarios de la Real Hacienda: Consejeros, Intendentes de Provincia, Jefes de Administración y Oficiales de la Real Hacienda. La integración de cada una de estas clases se llevaba a cabo ‘según su ocupación y calidad’ siendo por tanto determinante la tarea para la asignación en cada clase.*

*B) El nombramiento para cada una de las clases debía provenir de Real Orden, en tanto que los ascensos se regulaban fundamentalmente por antigüedad, méritos y capacidad acreditada.”<sup>255</sup>*

El mencionado estatuto inició una etapa de reformas a la función pública, pues no había un cuerpo jurídico que contuviera la normatividad referente a los funcionarios, sino que se encontraba dispersa y sólo comprendía aspectos relativos a los temas aludidos en forma parcial. Este ordenamiento es importante por tratarse de un antecedente de la tendencia unificadora de la función pública.

Es conveniente señalar los rasgos característicos de la administración pública durante la época absolutista, pues marcan determinantemente los principios y lineamientos de lo que posteriormente se denominaría servicio civil de carrera:

- a) Se prevén categorías y escalas determinantes en la conformación ulterior del sistema adoptado por la función pública española.
- b) Se comienzan a establecer criterios objetivos para calificar la idoneidad del individuo que pretende ingresar al servicio público, el más importante es el que

<sup>255</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit., pp. 212 y 213.



radica en la evaluación del mérito. Con ello se inicia la tarea de despolitizar la función pública.

c) Surge la distinción, aunque incipiente, entre los que se consideran cuerpos generales y especiales.

d) Respecto del concepto de funcionario, existe uniformidad en cuanto a que requiere de un nombramiento y que obedecen a un orden jerárquico, sin embargo se omite indicar qué régimen jurídico regula su situación laboral.<sup>256</sup>

La etapa constitucional, inicia a partir de la promulgación de la Constitución del 18 de junio de 1837. Ésta determinó las normas que habrían de regir en materia de ingreso a la función pública y consistieron en tomar en cuenta los méritos y la capacidad del aspirante, principios recogidos en su artículo 5º: *“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según mérito y capacidad”*.<sup>257</sup>

El Decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852, aporta innovaciones trascendentes, entre ellas la carrera administrativa en España. Señala que los empleos públicos deben ser otorgados en base a necesidades de interés general, más no con objetivos de tipo político.

Resumen de sus aspectos preponderantes:

a) Clasifica en cinco categorías a los funcionarios (excluye a los subalternos)

- Jefe superior,
- jefe de administración,
- jefe de negociado,
- oficiales, y
- aspirante a oficial.

b) Las categorías no son intersecretariales ni generales, es decir se refieren siempre en particular a cada uno de los ministerios o secretarías de estado.

c) Para aspirar a los empleos señalados se requería cubrir determinado perfil académico y determinada experiencia laboral en el nivel inmediato inferior. Los ascensos se concedían en base a criterios rigurosos que tomaban en cuenta la antigüedad, aunque también se otorgaban mediante procedimientos de elección. Dos de cada tres vacantes se asignaban de acuerdo al primer criterio.

d) Esta normatividad excluía de su aplicación a un gran número de funcionarios, tales como los empleados diplomáticos, jueces y magistrados, maestros, etcétera.

e) No contenía preceptos relativos a la inamovilidad en los empleos públicos, ni menos aún a la definitividad o estabilidad en los mismos.

f) No previó la existencia de un órgano central con labores de coordinación en la materia.

El clima político alterado por el cambio de régimen originó, entre otros,

<sup>256</sup> Para mayor abundamiento consultar Haro Belchez, *Aportaciones para la reforma*, Op. cit.

<sup>257</sup> *Constitución española de 6 de diciembre de 1978*, OCDE, *Issues and Developments in Public Administration*, capítulo SPAIN, Op. cit. p. 244.

descontento entre la burocracia que buscaba estabilidad en el empleo. Esto motivó soluciones de emergencia que se materializaron en la promulgación del Estatuto de Maura de 1918 (en vigor durante cuarenta y ocho años), cuyo punto medular consistió en establecer el sistema de inamovilidad en el cargo: Para cesar a un empleado público se requería una resolución de autoridad competente, mediante audiencia reglamentaria concedida al interesado para ser oído por el Consejo de Ministros o por el secretario del ramo respectivo. Únicamente procedía en los casos de faltas graves a la moral, desacato a ordenes superiores fundadas legalmente, o por negligencia reiterada en el desempeño de su encargo. Dicho acto de autoridad era susceptible de ser modificado mediante la interposición de un recurso contencioso administrativo. Con lo anterior se logró desterrar el llamado sistema de despojo y se defendió la conveniencia de la implementación del sistema de carrera en la función pública.

El clima político y las consecuencias generadas por la Guerra Civil Española (1937), ~~provocaron que el estatuto en comento resultara insuficiente y causó en los funcionarios gran descontento y frustración.~~ Esa situación prevaleció de 1934 hasta 1964.<sup>258</sup>

Durante la dictadura Franquista, la burocracia privilegiada, se mostraba interesada en que no se introdujeran cambios ni reformas y pasaron por alto las dificultades de la administración. Se les exigía únicamente fidelidad al sistema y obediencia incondicional.

La ley de bases de 20 de julio de 1963, fue la respuesta a la necesidad de una reforma global que requería la función pública. Esta ley de funcionarios introdujo una política unificada de personal que posibilitó la aplicación general, independientemente del cuerpo de servidores públicos al que pertenecieran. Compiló y sistematizó la normatividad existente. Por mandato suyo se creó la Comisión Superior de Personal, órgano central con competencia en la materia. Hizo posible la unificación de los cuerpos de funcionarios, hasta entonces independientes unos de otros; asimismo, estableció los criterios para determinar el sueldo de dichos servidores públicos. Consagró el principio de equivalencia de sueldos de los funcionarios del estado, especie de tabulación elaborada tomando en cuenta la formación académica requerida para ingresar a cada cuerpo.

Gracias al sistema basado en la existencia de cuerpos, la función pública española pudo implementar con éxito el sistema de carrera, fundado en el mérito. Ganó la inamovilidad de los funcionarios, como resultado de ello comenzó un ardua labor de despolitización de la función pública, así como su paulatina separación de las cuestiones políticas.

La función pública en España requería una nueva y profunda reforma, por tal motivo, por ministerio de la constitución de 6 de diciembre de 1978, se ordena la

<sup>258</sup> Información basada en datos de la obra de Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la reforma...*, pp. 218-222.

creación de un estatuto que habría de señalar la normatividad que regiría el acceso a la función pública en base al mérito y la capacidad personal del aspirante, sus derechos, incluso a estar sindicalizado; las incompatibilidades que en virtud de su cargo y responsabilidad tendría que acatar, así como lo relativo a la imparcialidad con que habría de actuar durante su desempeño. En observancia a lo dispuesto en dicha norma constitucional se elaboraron diversos proyectos, ninguno de los cuales fue aprobado por las Cortes Generales.

Estos esfuerzos de reforma no fueron fructíferos, la necesidad de reordenar la situación que sufrían los servidores públicos debía lograr su profesionalización y despolitización.<sup>259</sup>

Una vez instituido el sistema socialista, en 1984 se promulgó la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública,<sup>260</sup> (en adelante L.M.R.F.P), pero no deroga a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Sus puntos innovadores radican en incluir al personal civil que labora en la administración castrense. Combina el sistema de cuerpos con el de puestos de trabajo. Determina sueldos en base a la productividad, responsabilidad o peligrosidad que el encargo tenía implícito. Elimina la carrera administrativa e implanta el de promoción profesional. Concede al Ministerio de la Presidencia facultades en materia de políticas de personal. Permite que los funcionarios ocuparan cargos dentro de la administración, independientemente de su experiencia laboral.

## 2.5.2 CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ACTUAL

La administración pública española actualmente orienta su actuar en base a criterios de prioridad guiándose por la necesidad de promover y alcanzar el progreso en todos los ámbitos de su vida nacional. La labor de simplificación y modernización administrativa, junto con el Plan de Austeridad, tienen gran relevancia para la administración en turno. El Programa de Administración Única se ha considerado un candado que evitará duplicaciones al desempeñar el trabajo y establecer responsabilidades. Asimismo, la implementación del Plan de Calidad para evaluar la eficiencia de los servicios que presta la administración tiene como finalidad la mejora en base a las opiniones y expectativas del público usuario, así como la publicación de información y asesoría para los usuarios.<sup>261</sup>

Actualmente, la función pública española presenta en los rubros: personal al servicio de la administración pública; concepto y clases de funcionarios; órganos superiores en materia de personal; ordenación de los cuerpos de funcionarios;

<sup>259</sup> Información respaldada en Guillermo Haro Belchez, Op. cit., pp. 222-231.

<sup>260</sup> Ley 30/1984, [promulgada en 1984] o Ley de Medidas para la Reforma de la Administración Pública.

<sup>261</sup> OCDE, *Issues and Developments in Public Administration*, capítulo: SPAIN, Op. cit. p. 247.

selección formación y perfeccionamiento; provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, etcétera, las características de los modelos imperantes en la moderna administración pública inspirada por tendencias gerenciales.

### 2.5.2.1 EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La modernización del aparato burocrático español se basa en medidas de flexibilización y de transferencia de competencias necesarias para incrementar los resultados. Bajo esta óptica se otorga a los gerentes públicos y a las organizaciones mayor libertad de decisión en las cuestiones operativas consistentes en eliminar restricciones engorrosas que frenan su labor y el empleo eficiente de los recursos financieros. Las evaluaciones evidencian, entre otros, que los implicados han desarrollado un grado mayor de responsabilidad sobre su trabajo, que reemplazar los controles por incentivos proporciona mayor flexibilidad en la asignación de las percepciones del personal, etcétera.

Este punto se concreta a informar al lector sobre las prácticas e iniciativas más importantes de los últimos años inherentes los servidores de carrera:

El Acuerdo Gubernamental sobre las Condiciones de Trabajo de los Miembros del Servicio Civil (publicado el 16 de septiembre de 1994, aplicado de 1995 a 1997), se refiere a los temas siguientes: incremento de la productividad, límites de las reglas de contratación, validación de los trabajos temporales, carrera administrativa, promoción interna, financiamiento de programas de entrenamiento, actividades sociales, salud y seguridad social, semana laboral y horas hábiles, días de asueto, participación en cuerpos mixtos (gobierno-trabajadores) y uniones sindicales. Cabe agregar que este acuerdo tiene como fin último impulsar el desarrollo económico inserto en el Programa de Convergencia.

El Plan de Empleo (Ley 22/ 1993 de 29 diciembre) tuvo como finalidad optimizar la capacidad de la burocracia y hacer más efectiva su gestión; al efecto se implementaron medidas fiscales y se reformó la normatividad del servicio civil. Se planea realizar más cambios organizacionales y estructurales basados en pronósticos integrales de desarrollo nacional. Recomienda no allegarse de más recursos humanos externos y apoyar la promoción interna, canalizar al personal hacia las dependencias que lo requieran evitando los despidos; la creación de cursos de entrenamiento; posibilitar la movilidad del personal; y la creación de trabajos de medio tiempo.

El Decreto de Acceso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional (364/1995 de 10 de marzo) y el Decreto de Regulación de Situación Administrativa (365/1995 de 10 de marzo) se orientan hacia el desarrollo de los recursos humanos instrumentando estrategias de flexibilidad y eficiencia.

El Programa de Entrenamiento (aprobado desde el 16 de septiembre de 1994), señala que la tercera parte del costo, es financiada con fondos fiscales recuperados de los impuestos pagados por los propios servidores de carrera.

El Convenio concertado por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Finanzas para motivar el Reingreso al Servicio Civil (de 15 de febrero de 1996), este prevé el perfil a cubrir y las condiciones para el reingreso.

El Real Decreto sobre el Personal de la Oficina Postal, (1638/1995, de 4 de octubre), adecúa la regulación para el servicio civil a la administración de este organismo autónomo.

La creación de una base de datos con información objetiva (trayectorias, currícula, etcétera) respecto de los servidores de carrera, cuya utilización es competencia de la Dirección General del Servicio Civil del Ministerio para las Administraciones Públicas, quien delega la responsabilidad de su uso, vía CD-ROM desde 1993, en los administradores de personal.

Durante la Ronda de Negociaciones de la Unión Europea se elaboró esta regla y se le concedió el carácter de ley (17/1993). Ésta retoma y pormenoriza el artículo 48 del Tratado de Roma referente al acceso del personal de carrera a otras naciones de la Comunidad Europea. En el caso español se trata de los servidores de carrera de la Oficina Postal, del Ministerio de Salubridad y, del Ministerio de Educación e Investigación.

El Acuerdo de coordinación y Unificación de criterios que rijen al colectivo que labora para los diferentes sectores del gobierno (de 7 de febrero de 1995), rige las relaciones laborales al determinar los criterios mínimos que deben acatarse.

El plan referente a la coexistencia de otras lenguas, que junto con el castellano son oficiales en España, ha sido implementado por el Ministerio para las Administraciones Públicas a través de la Dirección General del Servicio Civil con objeto de promover la superación del servidor de carrera a efecto de ofrecer servicios de mayor calidad a los ciudadanos de todo el país.<sup>262</sup>

### 2.5.2.2 CONCEPTO Y CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS

La legislación española no precisa un concepto claro de funcionario público. La jurisprudencia y la doctrina lo diferencian de otros trabajadores por el régimen jurídico que los regula, es decir el derecho administrativo. Resulta fundamental para estar comprendido dentro del grupo aludido, estar adscrito a la administración

<sup>262</sup> La información del punto 2.5.2.1 anterior encuentra respaldo documental en las obras de la OCDE: *Issues and Developments in Public Administration, SPAIN*, Op. cit. pp. 247-256; *Managing Across Levels of Government, SPAIN*, Francia, 1997, pp. 227-238; y, *La transformación de la Gestión Pública, Las reformas en los países de la....* Op. cit. pp. 71-80.

pública, en otras palabras, no nada más por el hecho de prestar ocasionalmente un trabajo para la misma se es servidor público.

La burocracia española, por cuestiones pragmáticas se clasifica en: Personal al servicio de la administración pública cuyas funciones son de naturaleza inminentemente política; funcionarios públicos; empleados, cuya relación laboral se sujeta a un contrato; contratistas, es decir que realizan una labor propia de una obra pública determinada; etcétera. Según el artículo 1º de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (en adelante L.F.C.E.) de 1964, *"Los funcionarios de la administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo"*.<sup>263</sup>

Lo anterior excluye a los sujetos que laboran ocasionalmente para la administración y a aquéllos que actúan en la política. Por ende se refiere solo a quienes ejercen su profesión como *modus vivendi* y en virtud de su relación de trabajo con la administración se someten al derecho administrativo.

Los funcionarios de carrera conforman *"el grupo más importante"*,<sup>264</sup> según el artículo 4 de la L.F.C.E., son *"aquellos funcionarios que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y reciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos"*.<sup>265</sup> Lo anterior destaca: el nombramiento legal; la permanencia; y, la retribución proveniente del presupuesto de la administración.

Dentro de la clase funcionarial, existe otro grupo, además del de carrera. Es el compuesto por funcionarios de empleo y se caracterizan por ser eventuales; ya que su nombramiento y separación pueden realizarla en forma libre los ministros o secretarios de estado.

Se les conoce comúnmente como empleados de confianza, a quienes se les otorgan puestos temporales. Normalmente cubren interinatos o proporcionan asesorías especiales. Su ingreso obedece a situaciones de emergencia derivadas de la necesidad de ocupar plazas no asignadas a los funcionarios de carrera con el fin de realizar trabajos específicos y de carácter extraordinario. Su labor cesa automáticamente cuando concluye la administración en turno. El régimen de derecho administrativo, particularmente la L.M.R.F.P en su artículo 5º.1, no permite la contratación temporal, sin embargo, y a pesar de que la normatividad aplicable es de carácter civil, el personal que labora por virtud de un contrato sí debe acatar las obligaciones que el régimen jurídico administrativo le impone.

Cabe agregar que la tendencia actual para reforzar la competencia consiste en la contratación externa, pues se considera que las ventajas en términos de incremento de eficiencia pueden resultar significativas, aunque también se está

<sup>263</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit. p. 237.

<sup>264</sup> IDEM, p. 238.

<sup>265</sup> IDEM, p. 238.

consciente de la problemática que implican los indicadores de gestión al momento de la evaluación.

### 2.5.2.3 ÓRGANOS SUPERIORES EN MATERIA DE PERSONAL

La reforma de 1963-1964, determinó que los órganos centrales de dirección de personal estuvieran adscritos al Ministerio de la Presidencia, de modo que todo el personal al servicio de la Administración depende orgánicamente de la presidencia del gobierno, sin perjuicio de que funcionalmente dependen del Ministro de cada departamento.

La L.M.R.F.P., confiere carácter de autoridades en materia de personal al Presidente del Gobierno; al Ministerio para las Administraciones Públicas, al Ministro de Economía y Hacienda, a la Comisión Superior de Personal, al Consejo Superior de la Función Pública; La Comisión de Coordinación de la Función Pública; y, a los Delegados de Gobierno y Gobernadores Civiles.

- A) A la Presidencia del Gobierno le corresponde el planteamiento y desarrollo de las políticas en materia de personal.
- B) El Ministerio para las Administraciones Públicas coordina, controla y ejecuta dichas políticas. El personal al servicio de la administración del Estado es dependiente orgánicamente de éste, pues emite los nombramientos, además es el órgano promotor de la modernización administrativa, en virtud de esta función mantiene una relación constante y directa con la ciudadanía. En coordinación con el Ministerio de Economía y Hacienda, es la autoridad que asume la responsabilidad de vigilar estrictamente la remuneración de los cargos oficiales y de los empleos establecidos en los acuerdos colectivos.
- C) El Ministerio de Economía y Hacienda, prepara el crédito público, controla su ejercicio, incluyendo presupuesto para salarios del personal público.
- D) La Comisión Superior de Personal se encarga de coordinar, documentar y proporcionar servicios de asesoría.
- E) El Consejo Superior de la Función Pública es el órgano superior colegiado de coordinación y consulta en los asuntos relacionados con las políticas que orientan la función pública, incluyendo la participación del personal en la propia administración.
- F) Los Delegados de Gobierno y Gobernadores Civiles tienen facultades en materia de personal que presta servicios de la administración en las denominadas Comunidades Autónomas.
- G) La Comisión de Coordinación de la Función Pública armoniza la política de personal entre el estado y las provincias, particularmente lo referente a la formación del plan de oferta de empleo público y la aplicación del estatuto de funcionarios.<sup>266</sup>

<sup>266</sup> Información respaldada en la obra de la OCDE *Managing across levels of government*, Op. cit. pp. 242-247

Del análisis de lo expuesto, se concluye que la administración de la función pública española, aún cuando es centralizada presenta una fuerte tendencia a la desconcentración y a la descentralización. Actualmente la programación de los asuntos de personal se maneja en forma coordinada, se lleva un registro entre la Dirección General de la Función Pública, adscrita al Ministerio para las Administraciones Públicas, y las Administraciones de las Provincias. La normatividad de la materia está unificada. Ésta ordena la desconcentración de atribuciones referentes al personal que presta servicios periféricos del estado; de los organismos autónomos y de la seguridad social a favor de los delegados de gobierno y gobernadores de las provincias.<sup>267</sup>

#### 2.5.2.4 ORDENACIÓN DE LOS CUERPOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

El surgimiento de los cuerpos de funcionarios no se ordena por la legislación, mas bien obedece a criterios prácticos de la administración como consecuencia de situaciones muy diversas que con posterioridad fueron adoptadas por las normas jurídicas. El reclutamiento de personal se lleva a cabo para complementar o formar uno de ellos. Este sistema organizacional tiene las bondades de permitir al grupo el planteamiento de sus exigencias concretas a las instancias respectivas, y para quien logra ingresar, no solamente la calidad de funcionario, sino también pertenecer al grupo.

La doctrina española atribuye la creación de dichos cuerpos a la falta de derechos sindicales de los funcionarios y a la común indiferencia de la política ante sus intereses. Así pues, el personal de carrera de toda la administración pública española se integra en cuerpos, sean generales o especiales, según la actividad que desarrollen y la formación técnica que al efecto sea requerida. Los cuerpos generales se rigen por el Estatuto General; los especiales por su normatividad particular. Los asuntos de índole particular se rigen por los cuerpos jurídicos específicos, el estatuto se aplica a los casos generales.

En España, por ministerio de la L.M.R.F.P., (artículo 15, fracción II) los puestos de trabajo más importantes son adscritos indistintamente a los cuerpos generales o especiales; y pueden ser asignados a los funcionarios a quienes se aplica a esa ley, es decir a los servidores de carrera. Los cuerpos están divididos en clases y categorías según su instrucción académica; con los mismos criterios son asignados los sueldos.<sup>268</sup>

<sup>267</sup> Cabe mencionar que con la constitución de 1978 se comienzan a tomar en cuenta las demandas de las regiones cuya pugna por el autogobierno tiene ya carácter histórico, como el país Vasco y Cataluña. En 1981 se decide extender la autonomía a todas las regiones. En 1983 el país estaba dividido en 17 comunidades autónomas. Las acciones de descentralización en España son claramente impulsadas por cuestiones políticas. No obedecen a demandas de mayor eficiencia. Descentralización se considera sinónimo de democratización. Para mayor abundamiento consultar *Managing Across Levels of Government*, Op. cit.

<sup>268</sup> Basado en Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit. p. 20.



### 2.5.2.5 SISTEMAS DE SELECCIÓN, FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO

De conformidad con el artículo 19 de la L.M.R.F.P., la selección del personal público responde a leyes de oferta de empleo público (sea para funcionarios o empleados) de acuerdo a la demanda de la administración.

Mediante el Real Decreto 2223/1984 de 19 de diciembre se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado, cuyo artículo 3.1 regula el acceso a la función pública al establecer que *"todos los procedimientos de selección y acceso de personal, funcionario o laboral se realizarán mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso oposición libres, en los que se garanticen en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad"*.<sup>269</sup>

Se caracteriza por que debe mediar una convocatoria pública; un sistema de concurso; oposición o concurso-oposición, pues respetan la garantía constitucional que preconiza la igualdad de trato y aseguran la preferencia por las personas cuyo mérito y capacidad sean mayores. Se requiere que el aspirante cubra cierto perfil en el que se toma en cuenta que posea, además de conocimientos académicos, los relativos al servicio público que se pretende prestar. La administración tiene libertad para crear programas de reclutamiento. Esto comprende a la elaboración de los exámenes y la determinación de su grado de dificultad.

Considero que esta etapa de la carrera es la más importante ya que pretende asegurar que solo ingresen quienes posean la capacidad profesional y la destreza práctica; pues debe garantizarse su idoneidad a través de sus conocimientos, actitudes y principios éticos, acordes al correcto desempeño de su encargo.

El acuerdo de uniones gubernamentales de 16 de septiembre de 1994 consiguió la inserción de mejores condiciones de trabajo para los miembros del servicio civil de carrera en asuntos de la carrera en sí: la selección, el entrenamiento, la promoción, entre otros.<sup>270</sup>

La formación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos la realizan coordinadamente el Instituto Nacional de Administración Pública y la administración, sea estatal o federal. Para la policía, el correo y la inspección tributaria existen escuelas especializadas.

El ingreso mediante el sistema de oposición se rige por los principios de:

- a) Publicidad. Que consiste en publicar las convocatorias en boletines oficiales.
- b) Igualdad. Se funda en el derecho de los ciudadanos para ingresar a desempeñar cargos públicos sometándose al proceso de selección en igualdad de condiciones.

<sup>269</sup> IDEM, p. 258.

<sup>270</sup> OCDE, *Issues and developments in Public Management*, Op. cit. p. 249.

- c) **Unidad.** El desempeño de los sustentantes es calificado por un mismo jurado, cuya composición y funcionamiento son determinados por el gobierno. Con ello se pretende asegurar la agilidad y objetividad del proceso.
- d) **Periodicidad.** Para convocar oposiciones, se determina reglamentariamente.

El concurso se basa en la valoración y asignación de una calificación al desempeño de los interesados, así como un orden de preferencia que debe ser plasmado en una lista.

El concurso de oposición es el que integra los procedimientos de los dos sistemas aludidos.

La selección de personal debe procurar reclutar individuos idóneos, para ello puede incluir en las pruebas: entrevistas, exámenes psicológicos, etcétera, de modo que la objetividad del proceso quede asegurada.

La formación es un aspecto que se toma en cuenta antes y después de la selección, es decir, el aspirante a funcionario debe cubrir cierto perfil cognoscitivo, además, una vez superadas las pruebas de selección, debe someterse a un período de prácticas administrativas.

El perfeccionamiento se guía con la impartición de cursos, tiene como finalidad actualizar y capacitar a los servidores públicos de carera y abarca tanto la normatividad como las técnicas aplicables. El artículo 33 de la L.F.C.E., establece que los funcionarios están obligados a cursarlos y aprobarlos. Este proceso puede realizarse en instituciones externas y comprobarse mediante los diplomas obtenidos. En tal caso la administración controla, mediante exámenes, que los conocimientos obtenidos sean necesarios y correspondan al mejor desempeño de su encargo. Este factor posibilita el aumento salarial u otras ventajas que sirvan de motivación y aliciente.<sup>271</sup>

#### **2.5.2.6 PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y PROMOCIÓN PROFESIONAL**

El criterio de concesión de los ascensos en la administración pública española, se funda, no solamente en la antigüedad, sino normalmente también en el concurso de méritos descrito. Excepcionalmente la provisión de puestos de trabajo se efectúa mediante el sistema de libre designación, que se sustenta en facultades discrecionales de la administración; y permutas, que obedecen a intereses particulares de los funcionarios.

Los concursos tienen la finalidad de seleccionar personal idóneo para desempeñar las tareas encomendadas. De conformidad con el artículo 14 del Reglamento

<sup>271</sup> HARO BELCHEZ, *Aportaciones para la Reforma...*, Op. cit. p.257-262.

General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado (Real Decreto 2617/1985 de 9 de diciembre) se considera mérito preferente a lo siguiente:

- a) El desempeño y el rendimiento alcanzado en anteriores cargos.
- b) Cursos, seminarios y eventos académicos de formación y perfeccionamiento.
- c) Grados académicos.
- d) Antigüedad.
- e) Otros méritos de trabajo especificados en las convocatorias.

Los concursos de méritos deben apearse a los principios que operan en los procedimientos de selección:

- a) Publicidad.
- b) Igualdad.
- c) Unidad.

El principio de publicidad condiciona los concursos de méritos a ser objeto de convocatoria pública previa; el de igualdad permite que el concurso se apegue a las bases de la convocatoria. El principio de unidad se refiere a que el Ministerio para las Administraciones Públicas es el que emite las convocatorias, y a que las plazas vacantes sean ocupadas por aspirantes con un mínimo de tres años de servicio en el ministerio de su adscripción. En el concurso de méritos no opera el principio de periodicidad, sin embargo los teóricos recomiendan su inclusión pues permitiría que los funcionarios conocieran sus debilidades y fortalezas en forma objetiva.

El artículo 21, fracción II de la L.M.R.F.P., determina la imposibilidad de designar a los funcionarios para cubrir una vacante inferior en más de dos niveles a su grado actual.

El artículo 22 de la ley citada prevé la viabilidad para promover internamente a los funcionarios de un cuerpo de grupo inferior a un cuerpo de grupo superior siempre y cuando posean el perfil académico requerido por la ley, sustenten satisfactoriamente los exámenes y superen las pruebas respectivas.

En resumen considero que la administración del personal público en España está orientada por principios correctos, y si bien es cierto que aún existen aspectos a mejorar para el buen funcionamiento administrativo del gobierno, no menos cierto es que el sistema de carrera propiamente dicho alcanza la excelencia, como la que muestra en otros países centroeuropeos, con el tiempo, pues su presupuesto es trascender a la cultura y a los valores de los servidores públicos.

## 2.6 LA FUNCIÓN PÚBLICA ALEMANA

La República Federal Alemana es un Estado federado cuyo aparato administrativo tiene tres niveles: El federal (*Bund*), el estatal (*Land*) y el local (*Gemeinden*) que tiene

capacidad de autogobierno, y a su vez está organizado en municipalidades unitarias por un lado (*Ämter, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften*) y en condados (*Kreise*) por el otro.

La ejecución de las leyes federales de la materia está encomendada al gobierno federal, quien a su vez puede delegarla en los estados (*Länder*).

Se puede afirmar que en Alemania se cuenta con una tradición centenaria en materia de despolitización de la gestión de los servidores públicos.<sup>272</sup> Parece ser que ésto ha motivado, entre otros, el generalizado y sincero reconocimiento de la ciudadanía en general por sus burócratas, pues esta calidad les impone altos deberes cívicos e incluso éticos, que se suman a los propios de su encargo, mismos que por ministerio de ley deben acatar. Además les confiere un *status* privilegiado, ya que gozan de ciertas prerrogativas y beneficios legales y sociales exclusivamente destinados a ellos.

## 2.6.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La burocracia es una institución<sup>273</sup> en la cual los alemanes han logrado relevantes avances. Se dice que mantuvo un impacto positivo recíproco con el liberalismo, particularmente en la primera mitad del siglo XIX. El desarrollo de la burocracia ha sido atendido sistemáticamente desde las corrientes liberales antes de 1848.

Entre los años 1806 y 1848 la tradición de conformar un pequeño pueblo caracterizado por un orden social de naturaleza agraria se disolvió y, debido al surgimiento de democracias representativas, fue reemplazado por una sociedad con igualdad jurídica creciente y movilidad geográfica. Provincias alemanas tales como Prusia y Baden, eran política y administrativamente peculiares pues estaban organizadas y controladas por una clase no oficial, lo cual resultaba novedoso y las colocó en un plano de liderazgo en materia de servicios públicos y profesionalización de su aparato burocrático. Ya se sentaban las bases para que se desarrollara el servicio civil de carrera, pues entre otras de sus bondades, se le consideraba benéfico para que florecieran sus economías. El servicio civil se fue caracterizando por su profesionalismo, ya que estaba orientado democráticamente y eso impedía su politización. Los ejecutivos estaban controlados y su selección inicial estaba *"...basada en requerimientos educacionales prescritos, probados a través de exámenes de competencia, un sistema de categorías funcionales clasificadas, la permanencia en la ocupación del cargo, el ascenso promocional sobre una base de antigüedad y méritos, el desempeño de acuerdo con las reglas y reglamentación cuidadosamente prescritos y un código de conducta reconocido, y*

<sup>272</sup> LEE, Loyd E. *The Politics of Harmony. Civil Service, Liberalism, and Social Reform in Baden 1800-1850*, editado por las universidades de Delaware, Londres y Toronto, E.U.A., 1980, pp. 11-13.

<sup>273</sup> Significado de "Institución (lat. institutio, -ōnis) [...] una de las organizaciones fundamentales de un Estado o sociedad" Diccionario de la Lengua Española, Op. cit. p. 553.

la jubilación pensionable fueron las características de estos servicios públicos".<sup>274</sup> Esas experiencias sirvieron de referencia al resto de las provincias germanas.

Ya en esa época se consideró que la burocracia interactuaba específicamente con las estructuras políticas y sociales. Que el servicio civil de carrera tenía relevancia práctica y formal tanto en tiempos de estabilidad como en tiempos de cambio.<sup>275</sup>

Pensadores alemanes pertenecientes a universidades cuyo objetivo primordial fue la preparación de futuros servidores públicos de carrera, estuvieron concientes acerca de la importancia de la burocracia durante el final del viejo régimen. Durante el siglo XIX su sociedad contaba con elementos burocráticos poderosos cuyos movimientos políticos liberales no se integraron conforme a los modelos inglés o francés. El liberalismo y el desarrollo constitucional tuvieron nexos con los servidores públicos de carrera y la sociedad que administraron, ésto los colocó a la cabeza del movimiento liberal alemán que se caracterizó por su influencia y poder, emanados de la fuerza de sus ideas y discusiones.<sup>276</sup>

Antes de este período, Alemania, particularmente la provincia de Baden, tenía una burocracia arcaica, característica de la dominación de la aristocracia. A principios del siglo XIX comenzaron ellos mismos a liberarse de esa presión formando servidores públicos de carrera bien instruídos, que surgieron como una clase autogeneradora que se hizo acreedora a privilegios tales como la permanencia en el empleo, pensiones económicas generosas, y otras prerrogativas legales y sociales.

## 2.6.2 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ACTUAL

Desde el inicio de la década de los ochenta, la reforma y la modernización han orientado el programa gubernamental de adecuación o eliminación legales. Se ha creado normatividad nueva que recoge iniciativas federales de simplificación y se ha creado y puesto en operación a la Comisión para la Simplificación de la Administración y la Legislación (desregulación). Es presidida y por el Ministro del Interior (*Bundesminister des Innern*). Asimismo, la agilización de los procedimientos administrativos, en marcha desde julio de 1996, ha proporcionado mayor flexibilidad en lo operativo. La aplicación y el seguimiento de estas medidas están encomendados a los estados (*Länder*), pues son responsables de la implementación de la reforma. La importancia de evitar la sobregulación previene la duplicidad de funciones y evita situaciones desgastantes a los ciudadanos y propicia el incremento de negociaciones del sector privado.<sup>277</sup>

Es importante mencionar que en Alemania, reunificada desde el 03 de octubre de

<sup>274</sup> GLADDEN, E.N., *Una Historia de la Administración Pública, del siglo XI...* t. II, Op. cit. p. 435.

<sup>275</sup> LEE, Loyd E., *The politics of harmony, civil service, liberalism, and reform in Baden, 1800-1850*, Op. cit., pp. 11-13.

<sup>276</sup> IDEM, pp. 18-13.

<sup>277</sup> OCDE, *Issues and developments in public management, capitulo: Germany*, Op. cit. pp. 147-153.

1989, se permite la sindicalización y huelga de todos los servidores del estado, quienes tienen celebrados contratos colectivos de trabajo.<sup>278</sup>

### 2.6.2.1 COMPOSICIÓN Y SITUACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

En virtud de que los asuntos propios de la función pública se desempeñan por servidores públicos, la composición del personal de la administración pública federal germana está regulada en forma general en la constitución. A su vez, la Ley de los Servidores Públicos de Carrera de la Federación (*Bundesbeamtengesetz*),<sup>279</sup> pormenoriza las reglas de la ley fundamental y reconoce que existen diferentes clases de servidores públicos, por ello se afirma que las distinciones son de carácter estatutario. El personal de la administración pública federal está integrado por los grupos de servidores públicos siguientes:

- Los servidores civiles de carrera (*Beamte*);
- por los empleados (*Angestellte*),
- y, por los trabajadores (*Arbeiter*).

Respecto a la situación jurídica los servidores civiles de carrera que laboran en las dependencias de la Federación (*Bund*), incluyendo a los organismos públicos autónomos y las fundaciones públicas (*Anstalten des öffentlichen Rechts*), cabe señalar que se rige por normas de derecho público, particularmente por el derecho administrativo. Su calidad de servidores de carrera se funda en una relación denominada *Treueverhältnis* que se traduce como relación de fidelidad, pues implica lealtad y neutralidad en el desempeño. Exigencia característica del régimen jurídico imperante.

El requisito *sine qua non* para estar bajo esa situación jurídica lo constituye el haber cubierto las exigencias y condiciones establecidas en la Ley de los Servidores Públicos de Carrera de la Federación, citada. Dicho ordenamiento al efecto determina en su artículo 7 en qué consisten las condiciones que habrá de cubrir quien tenga interés en desempeñarse como servidor público de carrera. Si el encargo así lo requiere, únicamente puede ser un alemán quien complementa la relación jurídico laboral denominada de fidelidad, ya referida. El ministro de asuntos internos está facultado para autorizar excepciones para nombramientos en base al sistema de libre designación, siempre que la urgencia de reclutar personal responda a necesidades del servicio. Sobre otra posibilidad de excepción decide la Comisión Federal de Personal (*Bundespersonalasschuss*).

<sup>278</sup> MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., *Derecho Administrativo*, 3er. y 4o. curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press-Harta México, 2a. ed., México, 1998, p. 269.

<sup>279</sup> *Bundesbeamtengesetz (BBG)*, (BGBl. I S. 479) *Ley de los Servidores Públicos de Carrera de la Federación*, publicada por el Órgano Oficial de Difusión de la Federación Alemana del 27 de febrero de 1985.

Los aspirantes son llamados a participar mediante convocatorias públicas. La selección debe basarse en su idoneidad, capacidad y rendimiento profesional. Los casos de libre designación están expresamente señalados, constituyen la excepción a la regla que determina la obligación legal de convocar públicamente. Las convocatorias no deben ser dirigidas únicamente a varones, ni solo a mujeres, a menos que sea requisito para una actividad concreta. La calidad de servidor público de carrera se adquiere y fundamenta a través del nombramiento, previo procedimiento de ingreso, y se pierde por: jubilación, renuncia, despido o por sanción emitida por autoridad competente, previo procedimiento.

Como se afirmó, el servidor público de carrera tiene una serie de derechos y obligaciones que emanan precisamente de su especial situación jurídica. Tales derechos los encabeza el que se refiere a la obligación del estado de proporcionar a sus trabajadores y a sus familias el bienestar general. Para su mejor cumplimiento, se ha fraccionado en varios derechos: derecho a la remuneración, se refiere a sueldo; apoyo económico por residir en zonas caras; se otorga dependiendo del tamaño de la vivienda y el número de hijos; horas extra; bonificación de gastos por comisiones foráneas; aguinaldo; cuotas para futura pensión; cuotas por concepto de diversos seguros; etcétera.

### 2.6.2.2 LA ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública se organiza de conformidad con el mandato de la Constitución Federal (*Bundesverfassung*). Al efecto prevé que cada nivel de gobierno, legal y políticamente posee libertad para autodirigirse, mediante la constitución local y la creación de sus propios estatutos sin necesidad de que el (*Bundesrat*) Consejo de Estado les otorgue su consentimiento, esta libertad impone a su vez toda la responsabilidad en materia de desarrollo local a las autoridades de esos niveles.<sup>280</sup>

La administración pública federal ejerce, entre otras, labores de supervisión, sobre todo en lo concerniente a la aplicación de los estatutos de materias federales por parte de los estados para asegurar su apego a la ley.

La función primaria del gobierno federal es ejecutar las decisiones políticas y la legislación, mientras que delega la responsabilidad de los asuntos administrativos en los estados.

### 2.6.2.3 LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La responsabilidad originaria en esta materia corresponde a la federación. La

<sup>280</sup> Información obtenida de: *Managing across levels of government*, capítulo *Germany*, OCDE, Op. cit. pp. 179-190.

dirección del personal se apega estrechamente a las recomendaciones organizacionales que realiza la propia administración. La dirección del personal está orientada por criterios prácticos, sobre todo las cuestiones de selección, promoción y administración de la carrera, su perfeccionamiento se basa en un sistema de entrenamiento y las estrategias de desarrollo aplicables se guían por un modelo (*Idealbild*).

En materia de recursos humanos, primordialmente la Ley de los Servidores Públicos de Carrera de la Federación (*Bundesbeamtengesetz*)<sup>281</sup> es la que rige tanto a nivel federal como estatal. Recientemente\* se elaboró un plan sustentado en la legislación señalada con objeto de lograr mayores grados de eficiencia en la administración de personal público. Sus puntos angulares, son los siguientes:<sup>282</sup>

1. Introducción de un periodo de prueba en los cargos con funciones de dirección.
2. Optimización de los recursos humanos.
3. Inserción de empleos de medio tiempo al servicio público.
4. Evaluación esquemática.
5. Mayor flexibilidad en asuntos referentes a la carrera administrativa.
6. Modernización de la normatividad en materia de remuneraciones.
7. Reducción de costos en las áreas de prestación de servicios públicos.

De conformidad con las estrategias gubernamentales de reforma y modernización de la función pública y los servicios públicos, las atribuciones generalmente son delegadas a las autoridades federales de todos los rangos. La tendencia imperante es la designación de cuerpos de vigilancia, con objeto de minimizar actividades operativas de servicio en los niveles superiores y adelgazar los aparatos burocráticos. Lo anterior se justifica argumentando que se requiere de el esfuerzo del personal, sobre todo el directivo, para delinear y aplicar estrategias de privatización en el servicio público. La discusión de estos asuntos ocupa un lugar importante en la agenda de gobierno.<sup>283</sup>

#### 2.6.2.4 EL DESARROLLO DE LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO

La ejecución de la función pública en la República Federal Alemana corresponde principalmente a los servidores públicos de carrera. Los lineamientos que imperan en materia de carrera del servidor público son los siguientes: emisión de convocatorias; reclutamiento; ingreso; períodos de prueba; permanencia; capacitación; exámenes; valoración del expediente laboral individual; ascenso; cambio de adscripción; derechos y obligaciones; sanciones; despido; retiro; recursos administrativos; qué perfil habrá de mantener y comprobar el personal al

<sup>281</sup> Última reforma (por el *Bundestag*): junio de 1996. *Issues and developments in Public Administration*, OCDE, Op. cit. p. 148.

<sup>282</sup> \* La implementación comenzó en 1996. Información obtenida de la obra de la OCDE, *Issues and developments...*, capítulo: *Germany*, Op. cit. p. 149.

<sup>283</sup> Ejemplos de servicios públicos privatizados: correos, suministro de energía eléctrica, comunicación telefónica, etcétera.



servicio de la federación; formalidades a cubrir antes de aceptar o promocionarse para desempeñar un cargo de elección y representación popular; invalidación de nombramientos; casos que ameritan la prohibición de ostentarse y desempeñarse como servidor de carrera; validez jurídica de los actos realizados en la circunstancia inmediata anterior; carrera administrativa y requisitos académicos a cubrir para los diversos niveles de personal y clases de servicios públicos a prestar; comprobantes de estudios y capacitación para desempeñarse en un cargo determinado; período de prueba; movimientos de personal y permuta; prioridades para otorgamiento de ascenso; terminación de la calidad de servidor público: por despido, renuncia, por concluir el período de prueba, o por jubilación; condiciones de prestación de servicios durante la jubilación, edad máxima, pensión vitalicia; pérdida de los derechos inherentes a la carrera; sus consecuencias; y, derecho al perdón.

La ley en cita, determina minuciosamente, los principios generales de la carrera, entre otros, la forma en la que debe desempeñarse el cargo encomendado. Se compone de nueve capítulos que tratan de lo siguiente:

**El capítulo I** contiene aspectos generales:

Artículo 1: delimita su ámbito general de aplicación y señala que lo que no esté previsto será resuelto conforme a la normatividad específica.

Artículo 2: proporciona el concepto de servidor público de la federación quien, en virtud de su relación de trabajo regida por el derecho público, tiene obligación de servicio y fidelidad hacia la federación o hacia el organismo, institución o fideicomiso de que se trate.

Artículo 3: especifica la autoridad más alta de los servidores públicos, el titular del ramo al que están adscritos. Señala que el superior inmediato es quien decide sobre las cuestiones laborales cotidianas de sus subalternos. Precisa que servidores públicos tienen el carácter de autoridades en materia de personal (*oberste Dienstherr*); de superiores jerárquicos (*Vorgesetzter*); y de representantes de las dependencias de la administración pública (*oberste Bundesbehörde*).

**El capítulo II** regula las condiciones generales y establece los principios que rijen la carrera del servidor público, por ello se comentará en forma detallada: Lo integran los rubros: generalidades, nombramiento, trayectoria, movilidad, disolución de vínculos entre la administración y el servidor de carrera, casos que requieren diversa instrucción de la recibida para la profesión que se ejerce.

Artículo 4: determina que solo las tareas que impliquen responsabilidad legal requieren ser encomendadas a los servidores públicos de carrera.

Artículo 5: clasifica a los servidores públicos por la temporalidad de su encargo en: de carrera vitalicia (*Beamten auf Lebenszeit*), el desempeño de su trabajo será requerido toda su vida laboral activa; o a prueba (*Beamte auf Probe*), si pasa el período de prueba se hace merecedor de la estabilidad en el empleo; eventuales o interinos (*Auf Wiederruf*), elabora trabajos especiales, sean preparatorios o apoyo de medio tiempo; servidor público honorario (*Ehrenbeamter*) invitado para desempeñar una tarea particularmente importante que no puede encomendarse a quienes mantengan vínculos jurídicos laborales o contractuales con la administración.

Artículo 6: contiene las condiciones para justificar un nombramiento, los requisitos formales de la relación entre la administración y sus servidores públicos de carrera.

Artículo 7: refiere los requisitos y las condiciones para ingresar a la carrera.

Artículo 8: determina que el ingreso requiere convocatoria previa. La selección obedece a criterios de idoneidad, aptitud y capacidad. Especifica los casos de libre designación de la administración, que son la excepción:

- Secretarios de Estado (*Staatssekretäre*).
- Subsecretarios (*Abteilungsleiter*).
- Directores Generales adscritos a las dependencias, organismos, instituciones, fundaciones o fideicomisos regidos por el derecho público (*Leiter der den Bundesministerien unmittelbar nachgeordneten Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen*).
- Otros, previa aprobación de la comisión competente (*Bundespersonalausschuss*).

Artículo 8 A: el reingreso implica someterse nuevamente al procedimiento.

Artículo 9: determina las condiciones para los nombramientos vitalicios.

Artículo 10: indica las formalidades del nombramiento, lo rige el derecho público.

Artículo 11: prevé los casos de nulidad del nombramiento.

Artículo 12: enumera los casos de invalidación de nombramiento.

Artículo 13: señala los casos de procedencia de la prohibición para desempeñarse en el servicio público.

Artículo 14: considera los casos de validez de la gestión del ex-servidor público.

Artículo 15: pormenoriza las condiciones de carrera.

Artículo 18: determina los requisitos de ingreso para desempeñar un cargo de carrera; y, de alta responsabilidad.

Artículo 19: establece condiciones y requisitos de ingreso a la carrera para el nivel más alto; cursos preparatorio y de especialización de conformidad con la Ley Judicial Alemana (*Deutschen Richtergesetz*) (10.09.1981). Las condiciones de cada carrera específica señalan qué tanto cuentan los estudios realizados en escuela superior, universidad o instituto de administración pública, al momento de someter al servidor público a los cursos preparatorios para el servicio.

Artículo 20: fija requisitos mínimos para la carrera administrativa de extranjeros.

Artículo 21: especifica que los aspirantes a la carrera, no previstos, se orientarán por lo que decida la Comisión Federal de Personal (*Bundespersonalausschuss*) respecto al procedimiento preparatorio a que debarán someterse.

Artículo 22: determina que el período de prueba debe fijarse conforme a cada carrera en especial y no será mayor de cinco años, ni menor de dos años.

Artículo 23: posibilita que la administración realice movimientos de personal.

Artículo 24: ordena conceder ascensos dando prioridad al personal de carrera.

Artículo 24A: ordena que los cargos que impliquen funciones de dirección solo pueden ser encomendados a prueba (período máximo dos años, mínimo un año. No prorrogable) exclusivamente a los servidores de carrera con carácter vitalicio, o a aquéllos que tienen esta posibilidad legal.

Artículo 25: establece que los ascensos se otorguen tomando más en cuenta los resultados obtenidos en los exámenes que la antigüedad en la administración; según determinen las condiciones de carrera específicas.

Artículo 26: enuncia los casos de traslado de adscripción a otra dependencia.

Artículo 27: ordena que por necesidades del servicio, el personal debe prestar su trabajo u otro distinto en un lugar diverso al cotidiano.

Artículo 28: enumera las causales de despido.

Artículo 29: da la posibilidad legal de, sin perder sus derechos, trabajar para el gobierno de un estado (*Land*) o desempeñar un encargo de elección popular.

Artículo 30: fija reglas en materia de renuncia.

Artículo 31: prevé las causales de despido para servidores públicos *a prueba*.

Artículo 32: procedimiento de despido de servidores eventuales o interinos.

Artículo 33: señala el procedimiento de despido de un servidor cuyo nombramiento corresponde al presidente (*Bundespräsident*).

Artículo 34: consecuencias del despido en general.

Artículo 35: se refiere a la jubilación y sus implicaciones.

Artículo 36: permite que el presidente (*Bundespräsident*) ordene la jubilación de secretarios de estado y otros servidores públicos de carrera vitalicia de alto nivel; también los adscritos a los tribunales, sean judiciales o administrativos; a los dirigentes de las agencias oficiales de noticias; al Abogado General de la Federación (*Generalbundesanwalt*); al Asesor del Servicio Civil Federal (*Bundesbeauftragten für den Zivildienst*); al Presidente de los Servicios Penitenciarios Federales (*Präsidenten des Bundeskriminalamtes*).

Artículo 37: determina los efectos y términos de la jubilación.

Artículo 39: permite llamar a servicio activo a un servidor de carrera jubilado.

Artículo 40: ordena la terminación de la jubilación del servidor de carrera.

Artículo 41: delimita la edad máxima de jubilación.

Artículo 42: permite jubilar al servidor público por la aparición de una incapacidad física para el servicio, previa valoración de dictámenes médicos.

Artículo 43: posibilita la separación voluntaria del servicio por la causal anterior.

Artículo 44: señala el procedimiento a seguir para la jubilación forzosa.

Artículo 45: ordena, por desaparición de la incapacidad, reintegración al servicio.

Artículo 46: servidor pensionado por incapacidad permanente debe ser jubilado.

Artículo 47: señala que la pensión se ajuste a normas de la ley de asistencia de los servidores públicos de carrera (*Beamtenversorgungsgesetzes*).

Artículo 48: determina las reglas para la imposición de sanciones.

Artículo 49: señala las consecuencias de la pérdida de los derechos de carrera.

Artículo 50: el presidente (*Bundespräsident*) puede otorgar el perdón -caso anterior-.

Artículo 51: señala que si habiendo perdido sus derechos, el servidor de carrera obtiene una decisión favorable en el procedimiento: tendrá efectos retroactivos (restablece su relación con la administración como si no hubiera sido interrumpida, puede cambiar adscripción y conserva: rango, funciones y sueldo).

El capítulo III parte de que el burócrata no sirve a un partido, sino al pueblo y con su conducta debe apoyar la democracia y los principios que proclama la constitución política. Debe ser discreto en cuanto a sus convicciones políticas. Le impone el deber de atender su encomienda con la máxima dedicación; dentro y fuera de servicio debe conducirse de forma tal que merezca respeto y confianza. Debe apoyar a sus superiores; cumplir instrucciones con precisión. Es responsable por la legalidad de su proceder en el servicio. La ley le prohíbe dar trámite a

aquéllos asuntos en los que tenga un interés propio, o una persona allegada a él pueda tenerlo. El titular de la dependencia puede imponer al burócrata la obligación de abstenerse de rendir testimonio si considera que desfavorece a la federación o la prestación de un servicio público. Enumera las actividades incompatibles o que requieren autorización expresa. Prohíbe aceptar regalos; condiciona las distinciones por parte de un gobierno extranjero. Regula la jornada laboral. Separación del puesto de trabajo y consecuencias jurídicas. Señala que la cercanía del domicilio del burócrata al lugar de adscripción es una obligación. Prevé las condiciones para la persecución de las faltas administrativas y los delitos cometidos por los servidores públicos; las sanciones; el traslado de la responsabilidad civil a un tercero para que resarza daños causados; términos de prescripción de la acción; el descuido burdo del encargo impone la obligación de resarcir los daños. Prestaciones de la burocracia: derecho a la protección materna; a minusválidos; y, a trabajadores menores de edad. Reconocimiento por antigüedad en el servicio público. Derecho a ostentarse como servidor público. Señala las reglas en materia de sueldo, viáticos, vivienda y vacaciones. Ordena la existencia de una base de datos del personal federal, establece reglas de valoración del expediente, sistematiza la currícula de los servidores públicos de carrera, ordena la prescripción de reportes perjudiciales, derecho del burócrata de conocer los datos que obran en su expediente laboral individual. Derechos sindicales. Constancias de trabajo. Representación.

El capítulo IV se refiere al manejo de los recursos humanos de la federación, al efecto prescribe la existencia y financiamiento de una comisión encargada de dirigir las políticas de la materia y determina cómo está compuesta, su labor y la facultad para expedir su reglamentación interior; establece lineamientos generales para celebrar asambleas y acatar las instrucciones (tales como asistencia de los directivos). Obliga a todas las dependencias del gobierno federal a prestar el apoyo que ésta les requiera para el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, constriñe a la publicación de sus acuerdos. Las órdenes que la comisión instruya se entienden realizadas por delegación expresa del secretario de gobernación o asuntos internos (*Bundesminister des Innern*).

El capítulo VI contiene recursos administrativos contra decisiones o actos que afecten al burócrata, deben ceñirse al marco jurídico que rige la materia burocrática (*Beamtenrechtsrahmengesetz*). Señala quiénes fungen como autoridades en materia de conflictos de personal.

El capítulo VII confiere a los trabajadores administrativos del órgano legislativo similar a nuestro Congreso de la Unión (*Bundestag*), la calidad de servidores públicos de la federación, así como la posibilidad de ingresar a la carrera. Misma naturaleza que reconoce para el personal con tareas que impliquen mayores grados de responsabilidad, de las universidades, escuelas superiores y politécnicas.

El capítulo VIII regula lo concerniente a los cargos honorarios.

El capítulo IX contiene disposiciones transitorias.<sup>284</sup>

De lo expuesto se desprende que en Alemania el desarrollo de la carrera administrativa del servidor público se caracteriza por guiarse con principios que aseguran su naturaleza apolítica, por el profesionalismo y por la experiencia, que garantizan que impere en la administración pública la vocación objetiva de servicio. La reciprocidad existente entre el patrón, es decir el estado, y sus servidores públicos de carrera, otorga a la relación de fidelidad (*Treueverhältnis*) el punto central de su equilibrio, pues en la medida en que la administración pública garantiza la carrera, concede derechos e impone deberes a los burócratas, quienes a fin de conservar su *status* y por convicción ética y profesional se esmeran por desempeñar correctamente su labor. Este es el punto angular en materia de permanencia y ascenso. Asimismo, este concepto de servicio se basa en un sistema de motivación y asignación de alicientes que consisten entre otros en: los beneficios de carácter económico; los propios de la seguridad social; y la jubilación.

#### A) EL RECLUTAMIENTO

El capítulo II de la ley de los servidores públicos de carrera de la federación (*Bundesbeamtengesetz*) que ya hemos referido, contiene las reglas y los principios que rijen este procedimiento. Es un sistema objetivo basado en el mérito, la idoneidad y la experiencia, que posibilitan el desarrollo la carrera. Requiere de convocatoria previa. La selección obedece a principios de igualdad de trato y de oportunidades. Permite la libre designación, excepcionalmente.

La separación del servicio público, obliga al aspirante a realizar de nueva cuenta las gestiones para el ingreso. El poder de nombramiento con carácter vitalicio es una facultad del presidente de la federación (*Bundespräsident*). Las condiciones de la carrera están contenidas en la normatividad de la materia. Los requisitos de instrucción necesarios para ingresar a la carrera administrativa son básicamente documentos escolares, títulos profesionales y currícula. Estos deben asegurar que se poseen los conocimientos necesarios para desempeñar la función. La experiencia y la práctica se adquieren en el período de prueba, o se demuestran en el mismo y se comprueban en el expediente. El grado académico obtenido supone la acreditación de que los conocimientos y métodos, destrezas y prácticas adquiridos son suficientes para desempeñarse satisfactoriamente en la administración. El curso preparatorio para el servicio público se integra con materias específicas para cada cargo en particular y tiene una fase práctica de un año. Cuando el aspirante documente que domina los conocimientos científicos y los métodos requeridos en su encargo, el curso preparatorio puede durar menos, previa aprobación de los exámenes oficiales. Cabe la posibilidad de que el curso preparatorio sea sustituido por uno de especialización en una universidad o instituto de administración pública en las disciplinas: derecho, economía, finanzas,

<sup>284</sup> La información de este apartado fue tomada directamente del texto original de la *Bundesbeamtengesetz, Ley de los Servidores Públicos de Carrera de la Federación*, Op. cit.

y ciencias sociales, según se requiera.

Cada carrera específica tiene su propia normatividad particular y en ella hay reglas para valorar la instrucción del servidor público al momento de recomendarle los cursos preparatorios para el servicio. Permite el acceso a la carrera administrativa a extranjeros, los requisitos básicos son señalados en la Ley de los Servidores Públicos de Carrera de la Federación (*Bundesbeamtengesetz*). Si el aspirante a la carrera no se encuentra previsto en dicha normatividad, la comisión federal de personal (*Bundespersonalausschuss*) decidirá el procedimiento a seguir.

## **B) LA CALIFICACIÓN Y EL ASCENSO DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Este aspecto, fundamental en la trayectoria del servidor público de carrera, también está previsto en lo general por la Ley Federal de los Servidores Públicos de Carrera de la Federación (*Bundesbeamtengesetz*) y básicamente se rige conforme a lo siguiente:

Las reglas de valoración del desempeño del servidor público de carrera están determinadas por la propia Ley Federal de los Servidores Públicos de Carrera (*Bundesbeamtengesetz*), que prescribe la existencia de la base única de datos del personal federal. Contiene: la calificación obtenida por el rendimiento, proporcionada básicamente por el superior jerárquico inmediato o por la autoridad en materia de personal de la dependencia de adscripción. Ésta es integrada al expediente personal, así como todos los datos relativos a la participación en los cursos de capacitación, los exámenes aprobados y las pruebas superadas. El expediente también incluye reportes perjudiciales, mismos que prescriben en tres años y, transcurrido ese plazo, son eliminados de la base de datos. El servidor público de carrera tiene derecho a conocer los datos que obran en su expediente individual. La información contenida en el expediente únicamente puede ser empleada para casos relacionados con la carrera, experiencia, mérito, instrucción y a efecto de decidir sobre el otorgamiento de ascensos. Al efecto, el capítulo VI de la legislación citada, determina la forma de recurrir las decisiones o los actos que afecten al burócrata y que éste debe ceñirse a las prescripciones del marco jurídico que se concreta al reglamento de carrera específico (*Beamtenrechtsrahmengesetz*). Por ministerio de la Ley Federal de los Servidores Públicos de Carrera (*Bundesbeamtengesetz*), la autoridad administrativa que interviene en los conflictos en materia de personal es: el titular de la dependencia de que se trate. Dichos conflictos son dirimidos por: los tribunales administrativos y en última instancia la corte de procesos constitucionales (*Bundesverfassungsgerichtes*), similar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>285</sup>

## **C) EL SISTEMA DE CARRERA TÍPICO ALEMÁN**

El servicio civil de carrera alemán es un sistema organizacional, que como se

<sup>285</sup> Ibid.

apuntó, se basa en un modelo ideal (*Idealbild*) orientado por la necesidad de proporcionar servicios de calidad y por la convicción de que únicamente los servidores profesionales y expertos reúnen las condiciones de idoneidad requeridas al efecto.

Esta institución se encuentra constantemente sometida a procesos de modernización y verificación de eficiencia basados en el impacto que provoca su desempeño. Tiene como fin último el cumplimiento de la misión consistente en ser una herramienta de la administración cuyos procedimientos y organización trabajan con responsabilidades propias. Tiende a la eficiencia y al desarrollo humano en pro de la ciudadanía. Se orienta en base a criterios de calidad y opera con procesos contínuos de previsión y planeación.

Como otras estructuras del sector público, el servicio civil de carrera es cambiante por tanto lo es también la carrera administrativa. Las reformas actuales, aún cuando prevalece la centralización, favorecen la tendencia a delegar responsabilidades, esta estrategia no es ajena en materia de administración por lo que se ha ido reforzando la autogerencia y delegando en las autoridades federales de menores rangos. Lo que se pretende es "desburocratizar" los procedimientos y agilizarlos.

La privatización de los servicios que originariamente corresponde prestar a la federación, ha forzado la implementación de programas directamente relacionados con la carrera de los servidores públicos. El más relevante es el referente a la libertad en materia de gerencia administrativa. Busca entre otros, adelgazar las estructuras burocráticas y se traduce en la utilización de herramientas de concertación y cooperación celebradas entre los distintos niveles de gobierno, e incluso con uniones patronales para que la transferencia de personal o el acceso del mismo a la iniciativa privada o a los niveles locales de gobierno no implique pérdidas de sus derechos tales como la antigüedad en el empleo. Esta última medida aún está sujeta a un proceso de discusión, negociación y perfeccionamiento.<sup>286</sup>

---

<sup>286</sup> NOTHELLE, Andreas, (titular del departamento de cooperación interparlamentaria del Parlamento Alemán *Deutsche Bundestag*) Conferencia: *Objectives, methods and organisation of interparliamentary cooperation in Germany*. IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD), México, 19-22 de octubre, 1999, pp. 9-12.

## CAPÍTULO TERCERO

### 3. LA FUNCIÓN PÚBLICA MEXICANA

Nuestra constitución no contiene un concepto de administración pública. Señala<sup>287</sup> que *será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán 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.* Asimismo, la Ley Orgánica de a Administración Pública Federal, no establece qué habrá de entenderse por administración pública, por ello elaboro un concepto, mismo que someto a la consideración del lector:

La administración pública federal en México es centralizada y paraestatal,<sup>288</sup> está integrada por la presidencia de la república, las secretarías de estado y los departamentos administrativos, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, sus organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros, de fianzas y de fideicomisos. El ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios que le están encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión,<sup>289</sup> por ministerio de la constitución, (y de la ley orgánica de la administración), se establecen en políticas que deben tender al logro de los objetivos y prioridades nacionales. Éstos se determinan en el programa contenido en el Plan Nacional de Desarrollo a que habrán de sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.<sup>290</sup>

*"La administración pública es, en sentido estricto, una racionalización de esfuerzos gubernamentales para cumplir los compromisos adquiridos con la ciudadanía y a la vez una disciplina académica que utiliza el método científico como instrumento para la búsqueda de soluciones a las siempre complejas interrelaciones administrativas que se generan entre las instituciones del Estado y la sociedad civil."*<sup>291</sup>

Analizado el concepto desde el punto de vista nacional, podemos situarnos en los contextos material y temporal que del tema nos atañen directamente: Nuestra burocracia, hoy:

Actualmente nuestra burocracia carece de una administración adecuada para la dignificación de los servidores públicos. En el desarrollo administrativo del sector

<sup>287</sup> Artículo 90 constitucional.

<sup>288</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1°. (Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, sus organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros, de fianzas y de fideicomisos compone la administración pública paraestatal) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

<sup>289</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 2°.

<sup>290</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 9°.

<sup>291</sup> HARO BELCHEZ, G., *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*, Graficarte, México, 1991, p. 9.



público, el objetivo central debe ser la transformación de los recursos humanos, pues en éstos reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo, ya que la gran mayoría de los servidores públicos tiene en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio, y rechaza de manera abierta y enfática la corrupción y el abuso. Sin embargo es preciso reconocer que las condiciones de nuestro entorno no favorecen, en todos los casos, la perseverancia y defensa de estos principios. Quienes trabajan para el estado ven limitada su posición en pro de valores éticos por la falta de reconocimiento y seguridad en su empleo. La dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, a la imparcialidad, a la lealtad a las instituciones, al esfuerzo y a la creatividad.

La Ley de Estímulos, Premios y Recompensas Civiles,<sup>292</sup> si bien constituye una modalidad para incentivar a los servidores públicos, su aplicación se limita prácticamente a los trabajadores del estado llamados de base que se rigen por el Apartado B del Artículo 123 Constitucional. No obstante, la gran diversidad de labores que realiza el ejecutivo federal a través de sus dependencias y entidades, y de la amplitud de perfiles profesionales requeridos por éstas, persiste entre las dependencias la aplicación de criterios uniformes en el tratamiento de remuneraciones, distribución y asignación de horas de trabajo, diseño de estructuras orgánicas y escalafones. Esto impide el reconocimiento pleno de la diversidad referida, y sobre todo, de los méritos logrados en el trabajo por los servidores públicos.

La falta de una administración diferenciada que permita eficientemente adaptarse a la naturaleza y condiciones de cada actividad es contraria al espíritu de la dignificación del individuo que muestra entrega y compromiso con su trabajo y empeño en el desarrollo de las funciones a su cargo.

En materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del estado, aún cuando existen experiencias y avances en esquemas de servicio civil de carrera para los servidores públicos federales, como el Servicio Exterior Mexicano y otros más recientes como el de la Carrera Magisterial; el de las carreras de los Agentes del Ministerio Público, y de los Agentes de la Policía Judicial; el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Servicio Profesional Agrario; el Servicio de Administración Tributaria; y, el Servicio Profesional Electoral, son insuficientes para incidir en una mejora amplia en la situación general que sufre el país. La falta de profesionalización del aparato burocrático genera una situación particularmente notoria en el sector central pues provoca ambientes laborales poco estimulantes, caracterizados por no compatibilizar los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público; ni con la satisfacción de la persona (ciudadano, empresario, contribuyente) que cotidianamente acude a las oficinas gubernamentales para

---

<sup>292</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975.

resolver asuntos que se relacionan con su propia esfera de intereses y derechos.

Además, las diferencias entre los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales y los que no lo están, frena el desarrollo objetivo del trabajo. A los primeros prácticamente se les garantiza la permanencia laboral, pero al mismo tiempo se ve fuertemente restringido su ascenso en la escala organizativa y salarial. En contraste, los segundos, que componen básicamente los grupos de mando de las instituciones, si bien gozan de mejores niveles de ingreso, carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo y de una indemnización al perderlo, lo cual incide negativamente en su actuación.

Otro factor importante que ha entorpecido la adecuada evolución de los servidores públicos radica en que la capacitación no es sistemática, ni se programa por procesos integrales. Tampoco es acumulativa ni personalizada; se aplica sin relación directa con la función del capacitando; y en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos, se desaprovecha. Ésto genera altos costos; duplicidad de labores; tardanzas innecesarias; fallas en la cadena organizacional y en los procesos productivos, así como el aumento de las deficiencias por la carencia de conocimientos y habilidades realmente necesarios para el trabajo cotidiano.

Los equipos de trabajo experimentan una acentuada rotación de servidores públicos con labores de dirección. Ésto impacta negativamente la continuidad del funcionamiento; ocasiona la inexistencia de una memoria institucional que preserve los avances y la experiencia; además, frena el desarrollo de los programas públicos; encarece la función pública, y causa negligencia en el personal.

Por otro lado, la mayoría de los trabajadores que llevan a cabo funciones técnicas y operativas, no son regular ni sistemáticamente consultados para mejorar o agilizar los procedimientos que benefician a los usuarios internos o externos de los servicios que proporcionan. Desaprovechando así el potencial y el conocimiento de la problemática específica que solo se adquiere con la práctica.

En cuanto a la ética de los servidores públicos, a pesar de existir un código de conducta implícito en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otros, en el orden preventivo, el sistema actual es deficiente pues no ha contribuido a erradicar las conductas irregulares ni la corrupción.

Las deficiencias orgánicas, procedimentales y de recursos en la estructura del control interno de la administración pública, ocasionan que un elevado porcentaje de las investigaciones respectivas se realicen con gran lentitud, provocando su prescripción, consecuentemente la imposibilidad de fincar las responsabilidades conducentes a quienes cometieron ilícitos. Al respecto, es común que se incurra en fallas de orden técnico en la integración de expedientes, lo que impide la adecuada fundamentación ante los órganos jurisdiccionales que se impugna.

Finalmente, y en el caso de sanciones económicas, la falta de seguimiento a las resoluciones provoca frecuentemente que resulten incobrables por la complejidad del procedimiento de cobro y falta de ejecución ágil y oportuna.

Al adentrarnos en el estudio de la función pública mexicana, observamos que tiene el doble reto de ejecutar las políticas de la administración en turno; y, de atender oportunamente las actividades permanentes racionalizando recursos. Reflexionar sobre el tema conlleva a exigir la transformación y la erradicación de enfoques administrativos arcaicos y pasivos para abrir paso a un ejercicio administrativo que armonice su capacidad financiera con la imaginación y la creatividad.

La modernización del estado conlleva a identificar en el marco normativo, las materias que no han sido legisladas íntegramente, pues inhiben el potencial de desarrollo de la ciencia administrativa y su aplicación. Lo cual constituye un desafío legislativo de enormes proporciones.

Las reformas en materia de personal, particularmente las de servicio civil de carrera, indudablemente favorecerán la continuidad de los programas de gobierno y sus resultados, pues el servidor público afrontará sus retos con entusiasmo aumentando su eficacia, en tanto se le proporcionen razones suficientes para aspirar a su legítimo bienestar en el trabajo.

### 3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.<sup>293</sup>

La administración de los grupos indígenas dominados y la explotación de los recursos de las tierras conquistadas por la Corona Española, generaron una copiosa cantidad de disposiciones legales en materia burocrática, que incluía circunstancias de aplicación específica. Incluso intentó trasplantar la burocracia de la metropoli a las provincias. Su recopilación más depurada es conocida como Leyes de los Reinos de Indias (1680).

El enorme aparato burocrático intervenía en todas las actividades de la vida económica de la Nueva España. La amplia gama de sus atribuciones junto con la lejanía de la residencia de la Corona, generaron tales grados de corrupción, que se dice *"...que ninguna iniciativa económica podía tener efecto sin contar con su beneplácito y apoyo."*<sup>294</sup> Se sabe que las Leyes de los Reinos de Indias, preveían disposiciones que tendían a limitar el gran poder de los burócratas. Es decir, se contaba ya con normatividad en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

<sup>293</sup> La información contenida en este punto, encuentra su respaldo bibliográfico básicamente en las obras de: E.N., Gladden, *Una Historia de la Administración Pública, del siglo XI...*, Op. cit.; de: Daniel Moreno, *Clásicos de la ciencia política*, Op. cit.; Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Op. cit.; y de: Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo 3er. y 4o. Cursos*, Op. cit.

<sup>294</sup> Enrique Semo, citado por Rafael I. Martínez Morales en su obra *Derecho Administrativo*, Op. cit. p.264.

En el México independiente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, considerado antecedente histórico más que jurídico en la materia que nos ocupa, pues "... dejó provisionalmente vigente a la legislación del gobierno español, con la salvedad de la organización política y lineamientos generales."<sup>295</sup>

La constitución de 1824, adopta las ideas del federalismo imperante en los Estados Unidos de Norte América, que influenció el pensamiento político de la época. Otorgó al titular del ejecutivo federal facultades amplias para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los jefes de las oficinas generales hacendarias, al personal diplomático, a los militares superiores y a los empleados de las oficinas federales; así como competencia para conceder retiros, licencias y pensiones a los militares. Podía sancionar administrativamente a los servidores públicos por las infracciones que cometieran en el desempeño de su encargo. La característica de ese tiempo fue la expedición "numerosa, no sistemática" ni uniforme, de normatividad relacionada con los empleados públicos.

Las leyes constitucionales de 1836, conocidas como las Siete Leyes, modificaron el sistema federal y retomaron el centralismo adicionando a los tres poderes existentes un cuarto, el supremo poder conservador, que intervenía para dirimir conflictos entre el ejecutivo y el legislativo. En la segunda ley se establecían los sueldos y requisitos para ocupar cada uno de los cargos del poder conservador. La primera ley se refería a los requisitos para desempeñarse como empleado público. También en esta etapa se emitieron abundantes disposiciones que regulaban las relaciones de la administración con sus servidores, sobre todo en lo referente a sus percepciones, sin embargo prevaleció la ausencia de sistema.

La constitución de 1857 regresa al federalismo y faculta al presidente de la república para designar y remover a los funcionarios de la unión cuyo nombramiento no estuviera señalado por las leyes.

La constitución vigente de 1917, se basa en el federalismo. Determina que las relaciones entre el estado y los servidores públicos serían reguladas por la Ley Federal del Trabajo (expedida en 1931). Excluía a la burocracia. La Jurisprudencia de la Suprema Corte confirmó dicha exclusión.

El primer estatuto jurídico de los trabajadores del estado fue expedido en 1938 (abrogado por otro del mismo nombre en 1941). En 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el acuerdo sobre organización y funcionamiento de la ley del servicio civil. Primer antecedente de la legislación burocrática mexicana, aún cuando dicha ley nunca fue promulgada.

En 1960 se adicionó el apartado B al artículo 123 constitucional. En 1963 se expidió la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

<sup>295</sup> IDEM, p. 265.

### 3.2 ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La estructura de la administración pública<sup>296</sup> se refiere al estudio de los órganos facultados para realizar la función administrativa, a su vez, ésta determina el régimen jurídico aplicable al personal administrativo.

*"La estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la administración pública, que subordinan su conducta a la ley y a su eficiencia administrativa".*<sup>297</sup>

La organización de la administración pública obedece a la necesidad de satisfacer los intereses colectivos. Al efecto, desde el punto de vista formal, ha recibido del poder político la competencia y los medios para satisfacer los intereses generales; y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo (considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos como con los particulares) la que asegura la ejecución de su misión.<sup>298</sup>

Considero que la estructura ideal de la administración pública, es decir la que debería de adoptar el aparato burocrático como órgano en quien se deposita el ejercicio de las facultades administrativas, requiere facilitar la coordinación de sus diversos elementos para que funcione armoniosamente y alcance los resultados que se esperan de él, mismos que legitiman su existencia y su credibilidad.

La estructura actual de la administración pública se caracteriza por ser una gran organización excesivamente compleja. Su dimensión es difícilmente comparable con organizaciones particulares, por grandes que sean.

*"En México existen cerca de ocho millones de servidores públicos, lo que representa 31% de la población económicamente activa. Esto tiene lugar en función del cúmulo de actividades de las que se ocupa y que de manera creciente se ven multiplicadas, a su vez, por el constante desarrollo de la vida social que exige la satisfacción de los nuevos imperativos que van surgiendo y que el estado en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligado a afrontar mediante la prestación de los servicios a gran escala o bien con el cumplimiento de actividades que en sí mismas, tradicionalmente le son privativas (...) En atención a ello, la actividad del estado no parece tener más límites que los que el propio estado se impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines".*<sup>299</sup>

Lamentablemente, los principales razgos estructurales de la administración pública federal en México son rechazables, pues es evidente "...que ésta se encuentra

<sup>296</sup> Según análisis del autor Andrés Serra Rojas; ver *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 345.

<sup>297</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Op. cit. p. 346

<sup>298</sup> Para mayor abundamiento consultar *Derecho administrativo*, de Gabino Fraga, Op. cit. p. 119.

<sup>299</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, Op. cit. p. 257.

*deficientemente ordenada, mal repartida y configurada de modo no uniforme.*"<sup>300</sup> Los estudiosos de la materia la critican fuertemente pues, entre otros vicios, presenta graves errores en la conformación de sus órganos superiores de dirección y gestión en materia de personal.

Además, la ausencia de un órgano superior único que la rija con criterios coherentes de unidad y uniformidad genera incertidumbre tanto en el personal como en las autoridades, pues el hecho de compartir la competencia legal, la debilita y la fragmenta. Lo anterior imposibilita la puesta en marcha de mecanismos eficaces que impacten positivamente su función; obstaculiza la planeación de políticas de personal uniformes y ocasiona la incertidumbre, ambigüedad y la duplicidad, con los costos políticos, administrativos, sociales y económicos que todos conocemos. La excesiva politización del aparato burocrático ocasiona su desprofesionalización. Por el contrario la distinción tajante, que debe existir entre administración y política, pugnaría por su eficiencia, estabilidad y neutralidad. En este sentido, nuestra función pública es percibida como una organización verticalizada que *"...se caracteriza por estar más sobre la idea del mando, la lealtad, la obediencia y la imposición, que sobre la idea de la participación, la colaboración y la negociación. En definitiva, nuestra función pública tal y como está configurada hoy en día es escasamente participativa."*<sup>301</sup>

Los teóricos<sup>302</sup> del derecho administrativo mexicano coinciden en que es conveniente sistematizar la estructura del aparato burocrático y regular con mayor precisión al sector descentralizado, (constituido por una diversidad enorme de organismos públicos) pues tampoco tiene una estructura perfectamente definida. Organizar sistemáticamente la estructura del aparato burocrático para evidenciar esquemáticamente su importancia optimizaría las actividades que llevan a cabo sus órganos y facilitará la adecuada administración y la aplicación de los principios imperantes en materia de personal.

### 3.3 LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El elemento humano es el más importante de la administración; la trascendencia de su encomienda por su impacto en la sociedad es innegable, pues incide en la eficacia del proceso de desarrollo del país.

Las actividades encomendadas a la administración pública tienen una doble función: Delimitan las jerarquías de los individuos y establecen una división especializada del trabajo. Es decir, la burocracia está organizada conforme a un control jerárquico dividido entre los que mandan, supervisan y deciden; y los que acatan; que implica *"...la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores"*

<sup>300</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma...*, t. III, Op. cit. p. 386.

<sup>301</sup> IDEM, p. 390.

<sup>302</sup> Entre otros, Miguel Acosta Romero, Rafael Martínez Morales y Gabino Fraga.

*en el cumplimiento de las tareas que le son propias de acuerdo con la ley. Dicha subordinación se traduce en un poder (poder jerárquico) atribuido al superior, el cual ejerce en representación del estado, sobre el inferior, quien está obligado a acatarlo para ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación.*<sup>303</sup> La diferencia sustancial radica en que la designación del funcionario para desempeñar el encargo especial o la delegación de que se trate se realizan por ministerio de ley; y en el caso del empleado, se le designa para apoyar la función pública con sus servicios, consistentes en examinar, redactar, controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desempeñar cualquier actividad que no implique representación del estado. Otra clara distinción se observa en la desigualdad de condiciones entre un funcionario -por ejemplo: director general- y un trabajador -por ejemplo: archivista- que conlleva a la aplicación de regímenes jurídicos diferentes, acordes con las responsabilidades que asume cada uno en el desempeño de su labor dentro de la administración pública.<sup>304</sup>

La doctrina coincide en que el criterio legalista es parco y no soluciona el problema al determinar, de conformidad con el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional<sup>305</sup> (en adelante L.F.T.S.E., o ley burocrática), quiénes son trabajadores de confianza, y por exclusión, quiénes son trabajadores de base. Atendiendo a criterios objetivos, no se hallan elementos contenidos en el precepto aludido que justifiquen la razón o la naturaleza jurídica de la distinción. Esto hace necesario un replanteamiento del problema, el cual debe partir de la utilidad misma que revisten para la ciencia del derecho, los conceptos interrelacionados de funcionario y empleado público.

Al respecto, el artículo 108 constitucional, en su primer párrafo señala lo siguiente: *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

*"De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicaría aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.*<sup>306</sup>

<sup>303</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, Op. cit. p. 290.

<sup>304</sup> Comentarios de la tesis documentados en la obra de Rafael I. Martínez Morales, Op. cit. pp. 252-361.

<sup>305</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

<sup>306</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Op. cit., p. 291.

Tomando en cuenta el marco jurídico, aporto el concepto siguiente: Servidor público \* es aquél trabajador cuya labor está encomendada a alguno de los tres Poderes de la Unión; al Gobierno del Distrito Federal; a los organismos descentralizados, y en general, quienes en virtud de su trabajo mantengan una relación jurídica sujeta al régimen de derecho público con el estado.<sup>307</sup>

Para reforzar los conceptos, ofrecemos al lector la clasificación siguiente:

*“De manera muy general pueden clasificarse a los trabajadores al servicio del estado en altos funcionarios, funcionarios y empleados:*

*este último es quien presta sus servicios para algún órgano del estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna;*

*en cuanto a los funcionarios, como se expuso, éstos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores (desde jefe de departamento hasta subsecretario), y*

*por lo que respecta al alto funcionario, tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular (presidente de la república, diputado o senador); el que se encuentra con el máximo nivel dentro del poder judicial (ministro de la suprema corte de justicia de la nación), o que es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo (secretario de estado). Conforme a la constitución federal, aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo. La nota característica de esta fracción de la estructura política es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados es mucho más marcada que en los niveles inferiores, e implica en la mayoría de las*

<sup>307</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 108, párrafos primero y tercero, y 123 apartado B), Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Artículo 1º), y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Artículo 2º).

\* La Constitución señala (artículos 108 y 123 apartado B) quiénes son servidores públicos. No excluye a los que detentan cargos de confianza, referidos en la fracción XVI, de modo que, como se concluye de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no hay precepto alguno en que se funde la razón para excluirlos. Es decir, para ser considerado legalmente Servidor Público basta prestar su esfuerzo físico o intelectual en virtud del desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los órganos del estado u organismos descentralizados o autónomos (funciones de servicios públicos) a cambio de un salario.

Para efectos de responsabilidad de los servidores públicos, el artículo 108 constitucional enuncia a las personas físicas que habrán de identificarse como tales, de la forma siguiente: *“Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y 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.”*

Cabe agregar que la ley burocrática reconoce como servidores públicos a quienes laboran para los Poderes de la Unión; el Gobierno del Distrito Federal; el Instituto Federal Electoral; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las Juntas Federales de Mejoras Materiales; el Instituto Nacional de la Vivienda; la Lotería Nacional; el Instituto Nacional de Protección a la Infancia; el Instituto Nacional Indigenista; la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; la Comisión Nacional de Valores; la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas; el Centro Materno-Infantil Maximino Ávila canacho y el Hospital Infantil, además quienes laboren en los organismos descentralizados, siempre que tengan a su cargo funciones de servicios públicos, y, según el mencionado artículo 2 de la ley de responsabilidades- todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.



veces, la culminación de la carrera dentro del servicio civil.<sup>308</sup>

### 3.3.1 MARCO JURÍDICO BÁSICO

Los distintos regímenes aplicables a las relaciones entre el estado y sus servidores públicos están contenidos básicamente en los ordenamientos siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante L.O.A.P.F., o ley orgánica);

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional;

Ley Federal del Trabajo;

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante L.I.S.S.S.T.E.);

Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Ley Orgánica de la Armada de México;

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;

Leyes orgánicas y estatutos de las universidades autónomas;

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Asimismo, resultan importantes: la normatividad que regula internamente las dependencias y entidades de la administración pública; el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.<sup>309</sup>

Normatividad aplicable a las comisiones mixtas de escalafón; normatividad aplicable al tribunal federal de conciliación y arbitraje; así como las condiciones generales de trabajo de cada dependencia.

La burocracia en México y los parámetros básicos de su relación laboral con los poderes de la unión y el Gobierno del Distrito Federal están determinados por el apartado B del artículo 123 constitucional, así como por lo preceptuado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La normatividad que rige la materia burocrática está encabezada principalmente por la L.F.T.S.E., misma que sólo se aplica a los trabajadores de base y exceptúa a los de confianza. En México, por mandato constitucional, tanto al funcionario como al

<sup>308</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, Op. cit. pp. 292-293.

<sup>309</sup> La modernización de la administración pública, es su objetivo principal, su meta es impulsar el desarrollo económico, político y social del país. Este proyecto requiere que la Administración Pública Federal actúe ante los cambios que enfrenta. Entre los considerandos del documento citado destaca el referido a la prioridad que merece la estrategia consistente en el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras. En general se abocan a criterios para la gestión pública, que redunden en el aumento de su productividad.

empleado público por ser ambos servidores públicos, se les distingue de quienes laboran en el sector privado, por lo que son excluidos de la tutela de la Ley Federal del Trabajo. Al abordar este tema debo pronunciarme a favor del trabajador de confianza<sup>310</sup> del estado pues es aquella persona que en razón de su cargo presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad y lealtad; las cuales le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior. Es común que trabajen más que el resto del personal; que no tengan estabilidad en el empleo por que solo están protegidos por la L.F.T.S.E., en lo referente al salario y las prestaciones de seguridad social. Llevan a cuestas la responsabilidad de cumplir las políticas nacionales. Su exclusión en lo que hace a la aplicación de los preceptos de la ley burocrática, es injusta y transgrede el espíritu del mandato constitucional del artículo 123, fracción XIV, apartado B,<sup>311</sup> ya que coloca al servidor público de confianza en una situación de desventaja, además

<sup>310</sup> Por su parte, el artículo 4° clasifica a los trabajadores en dos grupos: a) de confianza y b) de base. Los trabajadores de confianza, según el artículo 5° de la LFTSE son:

*I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;*

*II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de: a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento. b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel jefaturas y subjefaturas, cuando estén consideradas en el presupuesto de la dependencia o entidad de la que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza. c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.*

*d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría. f) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características. g) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.*

*h) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma que se lleve a cabo. i) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades. j) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o ayudadías. k) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.*

*l) Los Agentes del Ministerio Público Federal y los del Distrito Federal. m) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la Federación, para personal docente de la Secretaría de Educación Pública. La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.*

*III.- En El Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación, y el Director de la Biblioteca del Congreso. En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los directores y subdirectores, los Jefes del Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados. En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.*

*IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.*

<sup>311</sup> Basado en la propia Constitución y en la obra de los autores Genaro David Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit. pp. 1404-1417.

cuando se somete a un proceso o procedimiento cae en un estado penoso de indefensión y genera problemas de interpretación al órgano jurisdiccional.

Se incluye dentro de este rubro la jurisprudencia nacional respecto a la estabilidad y al cese de de los trabajadores de confianza al servicio del estado, es escasa y básicamente radica en lo siguiente:

***"Tesis 316: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ART. 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El tribunal federal de conciliación y arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, por que los trabajadores de confianza no están protegidos por el art. 123 de la constitución, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que le corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.***

***Tesis 310: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA CESE DE LOS. En virtud de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el estado en sus relaciones con los empleados públicos, ha pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías solo procede contra actos de autoridad, atento a lo prevenido por el art. 103 constitucional, en sus fracs. I, II y III. Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado concede a los servidores del estado un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, recurso mediante el cual deben acudir primeramente al tribunal de arbitraje, que según el artículo 99 de dicha ley, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de los intersindicales de la propia unidad, y después, en su caso, al tribunal de arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión los conflictos individuales de que se ha hecho mérito.***

***Nota. El art. 99 citado, corresponde al 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente.***<sup>312</sup>

Otra tesis jurisprudencial sobresaliente en el tema que nos ocupa es la siguiente:

***"EMPLEADO PÚBLICO, NATURALEZA DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL, CON RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN. CONSECUENCIAS. Las consecuencias de carácter legal de la naturaleza de la situación jurídica del empleado público con***

<sup>312</sup> Información obtenida de: Rafael Martínez Mortales *Derecho Administrativo*, Op. cit., se documenta en la quinta parte, de la compilación de jurisprudencias 1917-1985 del Poder Judicial Federal, publicado por ediciones Mayo, México, 1985.

*respecto a la administración, son: 1. El empleado público tendrá frente a la administración, en cada momento, los deberes y derechos descritos en las leyes que regulan su régimen jurídico; 2. Tales derechos y deberes subsistirán en cuanto no se modifiquen las normas que los establecen, modificación a la que no pueden oponerse los empleados públicos; 3. El régimen establecido con carácter general, en la ley no podrá ser fijado por la administración en beneficio o en perjuicio de alguno de los empleados públicos, en virtud del principio de legalidad, y 4. Si la administración desconoce la situación descrita en la ley referida de los empleados públicos, sus actos podrán ser impugnados.*

*Amparo en revisión 8,357/64.- Sindicato de Trabajadores al Servicio del Municipio de Monterrey, N.L. y Coag.-25 de abril de 1972.- Unanimidad de 16 votos.- Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez. Se publica parcialmente la ejecutoria...<sup>313</sup>*

El apartado B del artículo 123 constitucional contiene una normatividad diversa, en algunos aspectos, a la establecida para el trabajador en general y opera únicamente para el servidor público.

La fracción VII del apartado mencionado ordena que la designación de los burócratas se realice mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes; y agrega que el estado organizará escuelas de administración pública. Lo que manifiesta el interés del legislador de contar con personal actualizado y capacitado para desempeñar los diversos cargos públicos, particularmente importante para los puestos estratégicos de dirección o que impliquen alta responsabilidad. La fracción VIII determina que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; sin embargo la práctica nos demuestra su inobservancia. La fracción XIV ordena al Congreso de la Unión que determine en la ley los cargos de confianza; pero no ha cumplido cabalmente, pues solamente se ha abocado a excluirlos de los regímenes jurídicos existentes, más no a determinarlos con la precisión que el mandato constitucional amerita.

La L.F.T.S.E., al efecto determina lo siguiente:

El artículo 1º señala que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que se enuncian: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, etcétera; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

El artículo 2º determina que para sus efectos, la relación laboral se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los

<sup>313</sup> CÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, doctrina-jurisprudencia*, Op. cit., p. 1405.

trabajadores de base a su servicio, y que el órgano legislativo desempeña esa función a través de la Gran Comisión de cada Cámara.

El artículo 3º reconoce como trabajador a 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.

El artículo 4º clasifica a los trabajadores en dos grupos:

- a) de confianza y,
- b) de base.

El artículo 6º se refiere a los trabajadores de base en forma genérica y, por exclusión, a los de confianza. Los de base son inamovibles, los recién ingresados no tienen ese derecho sino hasta después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

El artículo 7º ordena que cuando, por mandato legal expreso, se creen nuevas categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, deberán clasificarse los puestos en: de base o de confianza, según corresponda. Al efecto, el artículo 8º excluye de su tutela a los trabajadores de confianza.<sup>314</sup> En el artículo 11 determina que en lo no previsto se aplicarán: la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, en este orden.

Respecto a los trabajadores de confianza del poder ejecutivo, servidores públicos a que básicamente se refiere el presente trabajo, la L.F.T.S.E., en su artículo 5º, fracción II, únicamente especifica que se rigen por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

A mi juicio, lo anterior es una salida rápida, pero no una solución a la problemática del ámbito, pues dicho catálogo no es más que una tabulación de carácter presupuestal, más no un régimen jurídico sobre los diversos temas de la materia.<sup>315</sup>

Lo anterior evidencia, una vez más, la postura caracterizada por la grave indiferencia de las autoridades competentes ante el problema.

<sup>314</sup> Artículo 8 de la LFTSE: *Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º, los miembros del Ejército y la Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que estén sujetos al pago de honorarios.*

<sup>315</sup> Dicha lista o tabulador de sueldos a que se ajustan las dependencias del Ejecutivo a efecto de asignar los sueldos al personal de confianza con cargos de mandos medios y superiores, no constituye un documento que pomnenorice las actividades propias de las funciones encomendadas a tales servidores públicos. No supe las deficiencias de la legislación, es decir, no hay regulación específica alguna para la labor de este colectivo, pues de todos los ordenamientos laborales se les excluye, dejándolos en un estado penoso de incertidumbre. Totalmente en las manos y al arbitrio de los superiores jerárquicos, el trabajador de confianza está expuesto a todo tipo de injusticias pues la ley faculta a su jefe, quien quizás también lo llevó a trabajar con él, para removerlo, despedirlo, ascenderlo, recompensarlo, etcétera a su entera voluntad.

En tanto no se pugne con integridad y coraje por unificar la maraña normativa que existe; para dar uniformidad al trato del personal al servicio de la federación; mientras no se unifique y precise el régimen jurídico aplicable; y, mientras no se implemente cabalmente el servicio civil de carrera: se apoyará el abuso, la negligencia, la ignorancia, la holgazanería, las actitudes mediocres e irresponsables, la incertidumbre y el desamor al trabajo.<sup>316</sup> Mientras nuestros servidores públicos no vean que su trabajo les produce bienestar y que sus esfuerzos y profesionalismo se toman en cuenta para su desarrollo profesional, parece lógico concluir que, recíprocamente no se entusiasmarán por trabajar por el bienestar de todos. Recordémos que cuando se trata de temas humanos como este, los problemas y los retos deben enfrentarse con sensibilidad, pues eso se trata de inculcar para lograr cambios de convicciones y actitudes profundas, verdaderas y permanentes. El servicio civil de carrera ideal podría ser un medio para alcanzar la excelencia profesional del servidor público y, por ende, de la administración pública.

La participación activa y fructífera de los servidores públicos en su propio proceso de reivindicación sólo se conseguirá si se obtiene su convicción. Esto exige primeramente que el marco jurídico de la materia se reforme para reconocer y estimular el trabajo realizado con responsabilidad y oportunidad; pormenorizando y garantizando la estabilidad en la vida laboral del servidor público; previendo tanto los casos de conflicto, como los referentes al esfuerzo cotidiano y a la profesionalización continua; imprimiendo certeza y objetividad al ascenso en la estructura jerárquica, para desempeñar mejores cargos y percibir mejores sueldos; garantizando excelentes servicios de seguridad social; etcétera.

La diversidad de los regímenes existentes en México, aplicables a las relaciones de los servidores públicos con el estado no obedece un criterio objetivo, lo cual genera el problema que priva en dicho ámbito. Entorpece su aplicación y provoca contrastes injustos para los servidores públicos, comparados con los trabajadores en general. Asimismo, en materia de conflictos laborales cada órgano del estado establece un tratamiento diverso. El caso del ejecutivo se complica aún más pues el personal del servicio exterior, el militar y los cuerpos de seguridad pública, se excluyen del régimen de la ley burocrática y se rigen por ordenamientos distintos. Los regímenes laborales (apartado A o B) aplicables a los organismos de la administración pública paraestatal, obedecen más a las circunstancias coyunturales existentes al tiempo de su creación, que a cuestiones jurídicas.<sup>317</sup>

<sup>316</sup> La mayor fuerza del servicio civil radica en la sistematización respaldada en reglas generales y normas específicas inspiradas en un profundo respeto por el mérito laboral, por la experiencia, por la dedicación y por la capacitación del personal público.

<sup>317</sup> Así, tenemos que "El apartado B con que se adicionó el artículo 123 constitucional en 1960, inicia su texto enunciando cuáles son las condiciones mínimas según las cuales los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, establecen relaciones laborales con sus trabajadores. En 1963, y con el propósito de reglamentar la aplicación del citado apartado, se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (conocida como ley burocrática), la que incorpora expresamente al régimen del Apartado B a 11 organismos descentralizados y desconcentrados entre los que se encuentran el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores." Para mayor abundamiento consultar la obra de Rafael Martínez Morales, *Derecho administrativo 3er. y 4º cursos*, Op. cit., pp. 259-261.

En conclusión, considero grave la indiferencia del poder legislativo, pues no cumple cabalmente el mandato constitucional relativo a expedir las leyes del trabajo ya que ni unifica la normatividad, ni legisla para cubrir las deficiencias normativas existentes. También el poder judicial apoya la injusticia en detrimento del personal federal de confianza pues su jurisprudencia no solo no cubre los vacíos de la normatividad existente, sino que apoya el actual sistema de despojo. Y qué decir de los líderes del poder ejecutivo que prefieren rodearse de seguidores y amigos ineptos que esforzarse por cumplir sus encomienda entre servidores públicos expertos, pues no asumen la responsabilidad que implica la labor, ardua pero indispensable, de implementar los planes y programas nacionales de profesionalización y estabilidad de los servidores públicos. Como consecuencia de la ausencia de un sistema de carrera, en el aparato burocrático prolifera la mediocridad y el desinterés, lo cual no solo daña a los servidores públicos, sino al país en sus diversos ámbitos.

### 3.3.2 ÓRGANOS COMPETENTES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

En materia de función pública federal, entendida como la acción del gobierno, es decir del ejecutivo, las distintas competencias y facultades son determinadas expresamente por la constitución, principalmente en los preceptos siguientes:

Del propio Poder Ejecutivo Federal tienen competencia:  
 su titular -artículo 89 fracciones II, III, IV, V, IX, XVIII; artículo 90-;  
 los secretarios del despacho -artículo 89 fracción II; artículos 91, 92, y 93-, principalmente los de Hacienda y Crédito Público; y, de Contraloría y Desarrollo Administrativo;  
 así como los tribunales de impartición de justicia administrativa o parajurisdiccionales -artículo 73 fracción XXIX-H-.

Del Congreso de la Unión:  
 el pleno -artículo 73, fracción XI-; artículo 93; y artículo 135;  
 y cada una de sus Cámaras por separado -artículo 77-.

Del Poder Judicial Federal:  
 (previo agotamiento de los recursos administrativo, y contencioso administrativo<sup>104</sup> fracción I-B) los Tribunales de la Federación artículo 94, séptimo párrafo.

Es pertinente referir el caso de los órganos competentes en la función pública del Distrito Federal.<sup>318</sup> Al efecto es necesario hacer las precisiones siguientes:

<sup>318</sup> El D.F., se estableció por el Congreso de la Unión mediante el decreto de 20 de noviembre de 1824, con base en las facultades del artículo 50, fracción XXVIII, a fin de aportar a los Poderes de la Unión una sede propia, autónoma y de unidad que excluyera la existencia de poderes autónomos diversos.

Los países cuya organización política es de carácter federal, establecen su estructura en una entidad denominada Distrito Federal (en adelante D.F.), que es la sede de los poderes de la unión. Nuestro D.F.,<sup>319</sup> tiene asignado un territorio, que a la fecha, es el más importante centro político, financiero y cultural de México. Sin embargo, quedaron órganos de carácter local que datan de la época colonial. Las autoridades locales tuvieron limitaciones, por lo que el D.F., no tenía un gobierno propio, estructurado por órganos específicos y responsables, encargados de cumplir funciones legislativa, ejecutiva y judicial,<sup>320</sup> pues estaban a cargo de los poderes de la unión. El Congreso General tenía facultades para legislar lo concerniente al D.F., como lo haría el poder legislativo de un estado; y, el gobierno federal tenía bajo su jurisdicción las materias económica y política.<sup>321</sup>

En virtud del ejercicio parcial de los habitantes del D.F., respecto de sus derechos políticos, el Titular del Ejecutivo Federal convocó a iniciar trabajos tendientes a modificar la organización y estructura institucional política y administrativa del D.F. La finalidad fue fortalecer el pleno ejercicio de los legítimos derechos políticos de dicha población, para que directamente pudieran elegir a sus gobernantes y para mejorar la gestión de la administración pública local.<sup>322</sup> La Asamblea de Representantes cambió de nombre por el de Asamblea Legislativa del D.F. Se establece la elección del Jefe de Gobierno del D.F., por votación universal, libre, directa y secreta. Quedó a su cargo la administración pública local, con lo que cesa la existencia del Departamento del D.F., como parte de la administración pública federal. Las reformas de 1996 conservan el carácter local del gobierno del D.F. Los órganos locales son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del D.F., y el Tribunal Superior de Justicia del D.F. Los poderes de la unión aún intervienen en los términos previstos por el artículo 122<sup>323</sup> constitucional. Mismo que señala que la distribución de facultades y competencias se establece en la forma siguiente:

Al Congreso de la Unión le corresponde, entre otros, legislar en lo relativo al D.F., con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del D.F.

Al Presidente de la República le corresponde, entre otros, iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al D.F.: proponer al senado un sustituto, en su caso, del Jefe de Gobierno; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del D.F.; las demás que señalen la constitución, el estatuto mismo y las leyes.

<sup>319</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 44.- *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladan a otro lugar, se elegirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General.*

<sup>320</sup> La función judicial se realiza por órganos locales desde el 23 de 1855, fecha en que se expidió la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de la Nación, del Distrito y Territorios Federales, conforme a la cual se creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

<sup>321</sup> Artículo 50 de la constitución de 1824; y, decreto de 8 de noviembre de 1824, respectivamente.

<sup>322</sup> La iniciativa de reforma que presentó el presidente fue aprobada por el Congreso de la Unión mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

<sup>323</sup> Por lo extenso que es este precepto no se transcribe, únicamente se resume lo concerniente a nuestro tema.



A la Asamblea Legislativa le corresponde legislar en las cuestiones expresamente concedidas en la constitución, dejando a la federación las materias no reservadas para el D.F. La Asamblea Legislativa, es pues competente para legislar, entre otras, en las materias siguientes: expedición de su ley orgánica; presupuesto de egresos y ley de ingresos; nombrar sustituto del jefe de gobierno por falta absoluta; legislar en materia de administración pública local, régimen interno y procedimientos administrativos.

El Jefe de Gobierno del D.F., tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública de la entidad; cumplir y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión en su esfera de competencia; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia a través de la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la administración local cuyo nombramiento o destitución no estén previstos de otra forma por la constitución.

El Tribunal Superior de Justicia del D.F., junto con el Consejo de la Judicatura y los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,<sup>324</sup> ejercerán la función judicial del fuero común en el D.F. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje tienen también plena autonomía para dictar sus fallos en materia administrativa y laboral, respectivamente. El Ministerio Público en el D.F., está a cargo del Procurador General de Justicia.

La organización administrativa del D.F., es centralizada,<sup>325</sup> desconcentrada<sup>326</sup> y paraestatal;<sup>327</sup> como se mencionó, está a cargo del Jefe de Gobierno.

La estructura administrativa es centralizada y se integra en razón de sus funciones por materia. Así pues, el manejo de los recursos humanos; los recursos materiales; los servicios generales, el patrimonio inmobiliario y en general la administración interna, están a cargo del Oficial Mayor. El control y la evaluación de la gestión de la organización administrativa del D.F., está a cargo de la Contraloría General.

Al abordar el tema de la estructura administrativa, no podemos pasar por alto referirnos a los ordenamientos principales que la norman. Hemos evocado las bases constitucionales que confieren competencias relativas al D.F., así como el estatuto de gobierno; quedan por señalar:

<sup>324</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

<sup>325</sup> La conforman: la jefatura, las secretarías, las delegaciones, la PGJ, y las demás que determine la ley.

<sup>326</sup> El jefe de gobierno puede constituir órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados a él o a la dependencia que éste determine. Son: las Delegaciones, el Instituto de Vivienda, Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Recursos Naturales, la Procuraduría Social, la Junta de Asistencia Privada, la Planta de Asfalto, la Comisión de Aguas, el Instituto Técnico de Formación Policial.

<sup>327</sup> Formada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.,<sup>328</sup> y, el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F.<sup>329</sup>

Cabe señalar que el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F., en su artículo 66, en la fracción V, se refiere en forma simple y breve a un futuro Servicio Profesional de Carrera. Deposita esta encomienda en la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Al respecto pienso que aún cuando se manifiesta cierta buena intención, el legislador no le concedió la importancia que el asunto merece. El hecho de depositar esta atribución en una pequeña unidad administrativa deja ver, una vez más, el desinterés que existe al respecto en los órganos estatales que nos rigen. Considero condenable que así sea, pues no tiene gran fuerza el hecho de permitirle al propio ejecutivo que determine la normatividad cuya característica más relevante es limitar los excesos de la administración. Lo anterior puede entenderse más bien como una especie de promesa al ejecutivo local de que ~~todo seguirá como hasta ahora.~~ Lo más natural es augurar mediocridad a un tema que por tradición únicamente es atractivo durante las campañas de los candidatos a la presidencia y al inicio del sexenio, no así a la hora de su implementación.

Suponiendo sin conceder que el ejecutivo del D.F. emita la normatividad relativa a la profesionalización de los servidores públicos: no atiende a ninguna lógica pensar que se interesará por minimizar sus propias facultades discrecionales de nombramiento. Tampoco creo que su sucesor no modifique todo aquello que coarte su tradicional libertad excesiva.

La técnica legislativa es muy clara. Reconoce que existen rangos entre la normatividad. A grandes rasgos, podemos aseverar que dependen del órgano que los crea, y también importa si son originarios, (el ejemplo más puro es nuestra constitución, en virtud de que emana directamente del Poder Constituyente, en ejercicio de la soberanía del pueblo) o si su creación es por ministerio de la Ley Fundamental, o si derivan de ella; (leyes federales o reglamentarias de preceptos constitucionales) o si son creados por orden de una ley secundaria cuya reglamentación se permite al ejecutivo (por ejemplo los reglamentos interiores de las secretarías).

El lector coincidirá conmigo en que los preceptos reglamentarios que emanan del ejecutivo (no olvidemos en México, éste poder se encuentra depositado en un solo individuo) por ese solo hecho ya son bastante endebles, de modo que, en el caso concreto el reglamento interior, por no contener lineamientos generales, permite que el ejecutivo los fije en la normatividad posterior. Con lo cual el ordenamiento permite que la voluntad inicial del legislador continúe perdiendo fuerza en tanto que favorece descontroladamente las facultades discrecionales del ejecutivo.

<sup>328</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, y en la Gaceta oficial del D.F., el 31 de diciembre de 1994.

<sup>329</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 1995.

Por eso, considero que la autoridad superior del servicio civil en el D.F., la Oficialía Mayor, debería encargarse directamente de este asunto, e incluso debería encomendársele la rendición de cuentas del ámbito (a la Asamblea Legislativa) como una facultad indelegable. Este criterio se motiva en que conforme se delega una atribución en los niveles inferiores de la estructura orgánica, se baja también de capacidad para abarcar un ámbito considerable de aplicación, de apoyo, de medios, de interés y de nivel de respuesta.

Cabe comentar que recientemente<sup>330</sup> la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revisó la estructura orgánica de la Oficialía Mayor del D.F., lo que generó el diseño de nuevas atribuciones en materia de desarrollo organizacional, mismas que fueron encomendadas a la Dirección General de Modernización Administrativa, hasta que entraran en vigor las nuevas disposiciones.<sup>331</sup> A partir de entonces, la Dirección General de Desarrollo Administrativo y del Servicio Público de Carrera, es la unidad administrativa del gobierno del D.F., encargada de realizar la encomienda contenida en el artículo 68 del ordenamiento en cita.<sup>332</sup>

Si bien es cierto que el D.F., vive una realidad política e intitucional en pleno proceso de transformación, también lo es que para avanzar con paso firme en la construcción de un gobierno democrático se requiere reforzar lo concerniente al

<sup>330</sup> El 11 de agosto de 1999 fue publicado en la Gaceta Oficial del D.F., el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F., estableciendo en el artículo 97 las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Administrativo y del Servicio Público de Carrera. Atendiendo al Octavo Transitorio de dicho reglamento, la Dirección General referida debió iniciar actividades el 1º de enero del presente año (2000). Mientras tanto la Dirección de Modernización Administrativa estaría encargada de continuar con sus atribuciones (conforme al reglamento interior de 15 de diciembre de 1995).

<sup>331</sup> 1º de enero del año 2000.

<sup>332</sup> Que consiste en lo siguiente:

- I.- Asesorar a las unidades administrativas; órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D.F., para el diseño de sus estructuras orgánicas, funcionales y analíticas, de mecanismos de coordinación y procesos de trabajo, así como emitir opinión sobre las propuestas que se presenten;
- II.- Dictaminar las propuestas de adecuación a las estructuras orgánicas y de los sistemas y procedimientos que formulen las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados del D.F.;
- III.- Registrar las estructuras organizacionales y ocupacionales de las dependencias y unidades administrativas y órganos desconcentrados del D.F., así como analizar y evaluar y, en su caso proponer las modificaciones que se requieran para mejorar la organización interna;
- IV.- Registrar los catálogos de puestos, manuales de organización, sistemas y procedimientos;
- V.- Diseñar y operar el sistema de difusión organizacional;
- VI.- Analizar y, en su caso, utilizar las tecnologías administrativas existentes y promover su aplicación;
- VII.- Diseñar, implantar y evaluar programas de modernización administrativa y promover de común acuerdo con las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados del D.F., acciones de desregulación administrativa, simplificación de procesos, clarificación de trámites y requisitos, y desconcentración de funciones y facultades;
- VIII.- Diseñar implantar y evaluar, en coordinación con las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, programas de mejoramiento a la calidad de los servicios y de la atención al público;
- IX.- Integrar, coordinar y evaluar el Programa de desregulación y simplificación administrativa del D.F., y rendir periódicamente los informes correspondientes a la Contraloría general del D.F.;
- X.- Apoyar las labores de las ventanillas únicas de atención al público;
- XI.- Formular y actualizar el manual de trámites y servicios al público;
- XII.- Apoyar a las entidades paraestatales del D.F., en la formulación, desarrollo y evaluación de sus programas de trabajo;
- XIII.- Participar conjuntamente con la Contraloría general en los sistemas de autoevaluación de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D.F.;
- XIV.- Analizar los informes de gestión que rindan las entidades paraestatales del D.F.;
- XV.- Llevar el registro actualizado de la integración de los órganos de gobierno, de las entidades paraestatales del D.F. y el registro de las sesiones.

servicio civil de carrera. Lo que implica no solamente redefinir funciones y estructuras, sino profesionalizar a los servidores públicos, fomentando los valores éticos y sobre todo, cimentando la cultura del esfuerzo y el mérito a través de la concesión de alicientes significativos, y la imposición de severas sanciones por abusos e incumplimientos.

Al igual que para el caso de la implementación del servicio civil de carrera en el ámbito federal, considero que en el D.F., el primer paso es unificar la normatividad en un solo ordenamiento, y que ese ordenamiento tenga el carácter de estatuto legal. Conformar un sólo órgano superior en la materia, evitará los desgastes innecesarios propios de las facultades fraccionadas, tales como la falta de coordinación y su consecuentes: duplicidad de funciones, altos costos políticos, sociales y económicos. Asimismo, debe concederse prioridad a los programas de evaluación en general, pues actualmente se habla de indicadores de gestión y de cumplimiento de objetivos, etcétera, pero no se toma en cuenta si el cumplimiento ha causado el impacto pretendido. En ese sentido, propongo que la evaluación se objetivice, entre otros motivos, porque el ciudadano escucha los informes de la administración respecto a su gestión gubernamental en diversas materias, tales como la profesionalización, de la calidad en el servicio, etcétera, pero al ver que no concuerdan con lo que a diario vive en su interacción con las oficinas de gobierno, la administración del D.F., pierde credibilidad, factor esencial de la democracia.

Se debe invertir en acciones tendientes a elevar realmente la capacidad de actuación de la administración. Tomando en cuenta que lo más importante no es simple y llanamente decir que se cumplió, sino, que el impacto logrado trascienda a todos los ámbitos y genere bienestar real para los ciudadanos. Reitero, el sistema de carrera del servidor público es el mecanismo adecuado, aún cuando de antemano se sepa que su implementación no es ni rápida ni sencilla.

### 3.3.2.1 EL CONGRESO DE LA UNIÓN

La base constitucional para que el congreso pueda legislar en materia de burocracia se encuentra en los preceptos constitucionales siguientes:

Artículo 73, fracción X. Para [...] *expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.* [El artículo 123 constitucional contiene los preceptos básicos que rijen el trabajo burocrático: *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir las leyes sobre el trabajo, las cuales regirán; apartado B: Entre los Poderes de la Unión, el Distrito Federal y sus trabajadores.*]

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

*XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su*

*organización y servicio;*

*XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos.*

*XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.*

*XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.*

*XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.*<sup>333</sup>

<sup>333</sup> Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1978; y Gaceta Oficial del D.F., de 31 de mayo de 1995.

[La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, determina, con referencia a la administración pública federal, entre otros, lo siguiente:

Artículo 1. La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la cámara de diputados, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y de la del Distrito Federal. En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.

Artículo 2. Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados de tema propuesta por la Comisión de Vigilancia.

Artículo 3. La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la cuenta pública del gobierno federal y la D.F., ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad, comprendidas en la cuenta pública:

A) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingreso y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del D.F. y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes: General de Deuda Pública; de Presupuesto; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.

B) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.[...]

II. Elaborar y rendir:

A) a la comisión de presupuesto y cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo de la cuenta pública del gobierno federal y la del D.F. Este informe contendrá enunciativamente comentarios generales sobre:[...] 3) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos de la federación y del D.F.; 4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados:[...]

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones. [...]

Artículo 7. El Contador Mayor de Hacienda tendrá las siguientes atribuciones:

I. Representar a la Contaduría Mayor [...]

Artículo 10. Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia:

I. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cuenta pública del gobierno federal y del D.F. [...]

IX. Proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de esta Ley:

A) La tema para el nombramiento del Contador Mayor,

B) El nombramiento del personal de confianza. [...]

XI. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda: [...]

Artículo 12. La Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la cuenta pública del gobierno federal y del D.F., establecerá las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditoría, y promoverá la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna.

Artículo 14. Para los efectos de esta ley, la cuenta pública del gobierno federal y la del D.F. están constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del D.F., la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y del D.F., y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del gobierno federal y del D.F. y los estados detallados de la deuda pública federal.

Asimismo, forman parte de la cuenta pública los estados presupuestales y financieros obtenidos en el ejercicio de los organismos de la administración pública paraestatal...

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos en contra de sus resoluciones;*

*XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.*

Artículo 74 constitucional (Contiene las facultades exclusivas en la materia, de las Cámaras de Diputados y de Senadores están previstas en las fracciones III, IV y V, respectivamente):

*III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.*

*IV. Párrafo tercero: No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto. (Presupuesto de Egresos de la Federación) las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. Párrafo octavo: Declarar si ha o no a lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos (consagrado en el artículo 110 Constitucional) que contra éstos se instauren.*

*V. Conocer de la acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.*

Artículo 75. (Facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos) *...no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada para el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.* Respecto de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados señaladas, cabe comentar que la fracción XI del artículo 73, la fracción IV del artículo 74; y el artículo 75 están directamente vinculados, ya que por este último se evita que la Cámara de Diputados, en ejercicio de su facultad exclusiva (aprobar el presupuesto anual de gastos) menoscabe la referente a la creación o supresión de empleos públicos de la federación, propia del congreso, pues determina que si no prevé el pago a determinado cargo público, éste subsistirá y la retribución de quien lo desempeñe se hará en la forma establecida en el presupuesto del año anterior, o en su caso,

---

Artículo 15. La cuenta pública del gobierno federal y la del D.F., que el presidente de la república presente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, serán turnadas por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión.

Artículo 16. Las entidades pondrán a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso del gasto público que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para el evaluación de su cumplimiento].

en la ley que estableció dicho empleo.

Artículo 76. (Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores):  
*II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario (el ejecutivo federal) haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.* Lo anterior, significa que la Cámara de Senadores, por mandato constitucional, comparte con el titular del ejecutivo la facultad de éste en materia de nombramiento de los servidores públicos señalados. También podría argumentarse, que el propósito es "...establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre ese órgano y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal."<sup>334</sup> Sin embargo, esta facultad actualmente es ejercida únicamente para la ratificación de los principales funcionarios del servicio exterior, y en forma prácticamente automática. La fracción VII del precepto en análisis confiere al senado la facultad de: *Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.*

Cabe apuntar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, acorde con lo preceptuado en la fracción XI del numeral en cita, reitera la facultad exclusiva del senado para remover al jefe de gobierno del Distrito Federal *de su encargo o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Presente Estatuto.*<sup>335</sup>

Las cámaras pueden desarrollar por separado las facultades de naturaleza materialmente administrativa consistentes en nombrar a los empleados de su secretaría y hacer su propio reglamento interior, atribución, que garantiza a ambas cámaras independencia, fundamental para su funcionamiento.

Artículo 78. (Sobre la Comisión Permanente): Funciona en los recesos de los órganos legislativos. Prepara los negocios públicos que éstos conocen en los períodos ordinarios de sesiones. Los convoca a sesiones extraordinarias; y en casos urgentes conoce determinados asuntos que dada su premura no pueden esperar, los refiere en el precepto siguiente: Artículo 79. *II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.*  
*V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la*

<sup>334</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, E. Rabasa y G. Caballero. Instituto de investigaciones legislativas, *Mexicano, esta es tu constitución*, 8a. ed., Comité de asuntos editoriales, México, 1993, p. 220

<sup>335</sup> Art. 27 del *Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; [...] y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario oficial de la federación de 4 de diciembre de 1997, p. 17.

*República, que le someta el titular del ejecutivo federal.* (Facultades de nombramiento, sustituyendo al senado).

*VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.* Le faculta para ejercer la atribución exclusiva a que se refiere la fracción II del artículo 76 constitucional "...no le está permitido [...] el juzgar la idoneidad de la persona propuesta al cargo, [...] pues fue calificada bien por la Cámara de Senadores, o bien por el electorado."<sup>336</sup>

Artículo 79. (Consigna las facultades de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión). Relevantes para nuestro estudio, resultan las fracciones III, V y VII, que a la letra señalan lo siguiente:

~~III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.~~

*V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República.*

*VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores o de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.*

### 3.3.2.2 EL EJECUTIVO FEDERAL

Las facultades y obligaciones del presidente de la república se encuentran enumeradas en el artículo 89 constitucional. Las relativas a nuestro tema son: nombramiento y remoción de diversos funcionarios de la administración pública federal, contenidas en las fracciones II, III, IV, V, XV, XVII y XVIII.<sup>337</sup>

En ejercicio de la facultad del ejecutivo federal para delegar en sus secretarios del despacho los asuntos de sus respectivas competencias (artículo 11 de la ley orgánica), los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; y, de la

<sup>336</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, Op. cit., p. 31

<sup>337</sup> Que se refieren a: Artículo 89 constitucional: [...] II. nombrar y remover libremente a los principales agentes diplomáticos y empleados hacendarios superiores, y demás empleados cuyo nombramiento no esté previsto en la ley o en la propia constitución, es decir directores generales de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones de la banca y financieras del estado y de los fideicomisos públicos; III. le autoriza para nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, requiriendo para ello la aprobación del Senado; IV. relativa al nombramiento, con aprobación del senado, de los oficiales superiores del fuero castrense y empleados superiores de hacienda; V. los demás militares; [...] XVI. determina que en los recesos del Senado, corresponde a la comisión permanente aprobar los nombramientos referidos en los dos párrafos inmediatos anteriores; XVII. fundamenta la competencia del ejecutivo para nombrar a magistrados del tribunal superior de justicia del D.F., con aprobación de la asamblea de representantes del D.F. Finalmente; XVIII. determina su facultad para nombrar, con aprobación del senado, en caso que se encuentre en receso, de la comisión permanente, ministros de la suprema corte de justicia; al igual que en casos de concesiones de licencias y renunciaciones.



Contraloría y Desarrollo Administrativo (por ministerio de la misma ley, artículos 31 y 37 respectivamente) son los encargados de señalar los lineamientos, políticas y normatividad a seguir por la totalidad de la administración pública federal en materia de personal al servicio del estado en general; y, de aplicar la normatividad en materia de responsabilidades de los servidores públicos; el programa de modernización de la administración pública;<sup>338</sup> controlar y verificar el cumplimiento y desarrollo de los planes y políticas nacionales y sectoriales.

Respecto de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil,<sup>339</sup> creada para la instauración del sistema de carrera en la administración pública federal, en virtud del impacto logrado, podemos afirmar que no cumplió su misión, incluso se le critica por estar totalmente atrofiada y saturada de personal que no justifica la existencia de sus puestos de trabajo. Muchas de las razones de sus deficiencias podrían encontrar su origen en la falta de interés político y apoyo del ejecutivo. Los defectos, conflictos, retrasos, distorsiones de las políticas, bajo desempeño, altos costos, etcétera, son aspectos que inciden en la acción gubernamental entorpeciendo. Ésta siempre arrastra un déficit en muchos factores, pero el fundamental, a mi juicio, es que es inexistente o defectuosa la implementación de las políticas, planes y programas. Pienso que es un círculo vicioso generado por la falta de un servicio civil de carrera para los servidores públicos. Pues su falta de aptitud genera miedo y resistencia al cambio, y a su vez permanecen enquistados la tendencia a la obstaculización, la ignorancia, la falta de ética y un marco jurídico ineficiente.

En tal virtud, es indispensable aprender de nuestros errores y crear una normatividad clara sustentada en reglas que apoyen el florecimiento de un sistema perfeccionista en sus expectativas; práctico en su aplicación; generoso en la concesión tanto de derechos como de estímulos y premios; estricto en la determinación de deberes y severo en la imposición de las sanciones. Pero sobre todo debe crearse un órgano superior especializado en el ámbito de la implementación de las políticas de personal al servicio de la federación. Debe estar facultado legalmente para ejercer todas las atribuciones de la materia; sobre el cual recaiga toda la responsabilidad a efecto de que ejecute cabalmente sus funciones; cuyo rango, elemento estratégico para conseguir apoyo económico, político y administrativo, le beneficie en el cumplimiento de su misión y no corra la suerte de la comisión aludida. Profundizaré con la propuesta contenida en el capítulo cuatro.

---

<sup>338</sup> Diario oficial de la federación de 28 de mayo de 1996.

<sup>339</sup> Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal; Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 1983.

### 3.3.2.3 LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFÓN

Las Comisiones Nacionales Mixtas de Escalafón<sup>340</sup> son órganos auxiliares en materia de personal, que se encuentran en las estructuras de cada dependencia de la administración pública federal. Según el artículo 47 de la L.F.T.S.E., *se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia, [...] para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas*. Asimismo, el artículo 54 de la citada ley determina que *en cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón que se integra con igual número de representantes del titular y del sindicato*. Es decir, se componen de representantes propietarios, designados por partes iguales tanto por la secretaría de que se trate, como por el sindicato correspondiente, y por suplentes designados por aquéllos. Los suplentes entran en funciones únicamente en ausencia, por excusa o recusación de los propietarios. La comisión designa un árbitro que decide en casos de empate; cuando no se llega a un acuerdo en la designación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje escoge a uno de los cuatro candidatos que propone la comisión en una lista, para lo cual cuenta con un lapso de diez días hábiles.

La normatividad de la materia confiere a cada comisión la tarea de estudiar y dictaminar sobre los ascensos de los trabajadores de base previo procedimiento de escalafón, consistente en lo siguiente: De conformidad con el artículo 57 de la L.F.T.S.E., los titulares darán a conocer a las comisiones mixtas de escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que éste dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base. La comisión convocará a un concurso a los trabajadores de la categoría inmediata inferior por la que se publicita. La convocatoria respectiva señalará los requisitos a cubrir en la solicitud y demás datos importantes del procedimiento escalafonario. Esto encuentra su fundamento legal en los artículos 58 y 59 de la ley en cita. Atento a lo dispuesto en los artículos 48 y 50 tienen derecho a participar en el concurso los trabajadores de base con antigüedad mínima de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior. De conformidad con lo establecido en los artículos 48 y 50, los factores de ascenso a considerar por la comisión consisten en: conocimientos, aptitud, antigüedad y disciplina. En los casos de personal médico, para cubrir vacantes de directores, subdirectores, y jefes, procede la convocatoria a un concurso de oposición. Finalmente, los ascensos serán otorgados a los aspirantes que cubran el perfil escalafonario, y que hayan obtenido el mejor resultado en la valoración de las pruebas sustentadas de acuerdo al reglamento de escalafón. Para efectos de emitir una calificación, la comisión debe valorar los elementos escalafonarios de los expedientes. En igualdad de circunstancias tiene prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, cuando existan varios en esa situación, se preferirá al que demuestre mayor antigüedad de

<sup>340</sup> "Escalafón, es la lista de los individuos de una corporación clasificados según su grado, antigüedad, etc." Dato obtenido del Diccionario de la lengua española, Op. cit., p. 405.

servicios prestados. Considero que ésto no es muy acertado, pues ninguno de ambos criterios asegura ni la aptitud ni la idoneidad del aspirante al ascenso para el desempeño del encargo.

La normatividad específica se encuentra en los reglamentos de escalafón de cada dependencia del ejecutivo. Sus preceptos no deben contravenir lo establecido en la ley burocrática.

Entre otros, los encargos de la comisión se refieren: a la integración de las unidades escalafonarias de acuerdo con las plantillas de personal y el catálogo de puestos que proporcione la secretaría de que se trate; a la celebración de los concursos para cubrir vacantes, sean definitivas, provisionales y de nueva creación.

No coincido con algunos autores, como Haro Belchez, en que la existencia de este tipo de órganos no sea necesaria.<sup>341</sup> Si el actual desempeño de las comisiones mixtas es deficiente, lo es por no llevar a cabo las convocatorias para los concursos a fin de cubrir las vacantes. Lógicamente, a efecto de superar la deficiencia se deberán realizar las convocatorias y apegarse al procedimiento, lo que inyectará nuevos bríos a su funcionamiento.<sup>342</sup> La reforma legal debe incluir a estos órganos para que ejecuten cabalmente su encomienda y así garanticen la materialización de los principios que rigen en materia de provisión de puestos de trabajo, ascensos previa impartición de la capacitación, etcétera.

Una vez justificada la idoneidad del servidor público mediante la valoración del expediente, deben proveerse los puestos a los trabajadores más aptos que integran la plantilla de personal y excepcionalmente, a externos. De lo contrario la burocracia de la administración pública no estará en condiciones de fortalecer su existencia y credibilidad a través de su eficacia y eficiencia. La negligencia y el encarecimiento de la burocracia que actualmente nos aqueja, no deben constituir razones para desaparecer este tipo de órganos auxiliares de la administración, por el contrario.

El funcionamiento del servicio civil de carrera requiere órganos colegiados similares a las Comisiones Mixtas de Escalafón. Sería útil consultar a aquéllas que actualmente funcionan mejor, principalmente para conocer y aprovechar sus fortalezas, como sus experiencias exitosas, sus propuestas de mejora, sus quejas. También pueden aprovecharse sus fracasos, pues aún de éstos se saca alguna enseñanza o advertencia.

La integración de este tipo de órganos asegura la pluralidad que el sistema de carrera requiere. Posibilitar la participación de diversos sectores interesados favorecerá la puesta en marcha de los programas, su profundización y expansión.

<sup>341</sup> Para mayor abundamiento consultar la obra de Guillermo Haro Belchez *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit., p. 490.

<sup>342</sup> Se tiene conocimiento de que en algunas Secretarías como la de Hacienda y Crédito Público y la de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos, estas comisiones funcionan con fluidez, por ello podrían tomarse como ejemplo para un afán uniformador.

Considero que es fundamental garantizar su existencia y participación en el funcionamiento del sistema de carrera, pues es importante que no esté en manos de la administración pública federal pues uno de sus objetivos es limitar los excesos del ejecutivo y aplicar mecanismos eficaces de control en materia de nombramiento

### 3.3.2.4 EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Esta autoridad jurisdiccional fue elevada al rango constitucional por ministerio de la propia Ley Fundamental, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960. Su creación es anterior, ordenada por un estatuto de 1938. Este órgano colegiado está previsto por los artículos 118 a 151 de la ley burocrática. Conoce de las controversias laborales individuales, colectivas e intersindicales que surjan entre el estado y sus trabajadores, según lo dispuesto en la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Como su nombre lo indica, este tribunal contencioso administrativo posee funciones conciliatorias. Se dice que su naturaleza es contencioso-administrativa *"...puesto que dirime las controversias surgidas entre el estado y particulares, quienes en este caso, los trabajadores al servicio del propio estado, tienen ese carácter. Puesto que los trabajadores están actuando ante el tribunal como particulares y no en calidad de agentes del poder público, es decir no realizan función pública..."*<sup>343</sup> Ante esta autoridad se ventilan los conflictos de los trabajadores del estado y se somete el poder ejecutivo federal a su propio control jurisdiccional. Por conocer las controversias que se suscitan en el seno de la administración pública, este órgano desempeña también tareas evidentemente políticas.

Es importante destacar que este tribunal no tiene competencia para resolver las controversias que se susciten entre los servidores públicos llamados de confianza con el estado. *"Conforme a las ejecutorias de la Suprema Corte, esta clase de trabajadores, al tener necesidad de reclamar sus derechos puede acudir directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."*<sup>344</sup>

Anteriormente, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje funcionaba con tres magistrados, uno para cada sala; quienes eran designados por el gobierno federal; por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el tercero, con funciones arbitrales y quien presidía el organismo cuyo nombramiento era responsabilidad de los dos magistrados anteriores. Duraban en su encargo seis años. En el Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1984, se publicó la reforma por la cual *"...se adoptó una organización basada en tres salas,*

<sup>343</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 352.

<sup>344</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma...* (Op. cit., p. 469).

*compuestas de tres magistrados cada una y de un pleno, al frente del cual se encuentran un décimo magistrado, el cual es designado por el presidente de la república; este magistrado preside al pleno y también es titular del tribunal. Está prevista la instalación de salas auxiliares en las entidades federativas. La integración de cada sala se hace con un representante del gobierno y con un representante de los trabajadores, designado por la misma federación de sindicatos. El nombramiento y la remoción de ambos es libre. El presidente de cada sala es el magistrado árbitro, que es designado por los otros dos para un periodo de seis años, en sus ausencias los sustituye el secretario general de acuerdos. Está prevista, también, la existencia de funcionarios conciliadores, actuarios y una procuraduría de defensa de los trabajadores del estado.*"<sup>345</sup>

En virtud de lo expuesto, este tribunal no podría conocer de los asuntos inherentes a los servidores públicos de carrera. En el capítulo cuatro realizo la propuesta conducente.

### 3.3.2.5 EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

De conformidad con el artículo 56 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, el Tribunal Fiscal de la Federación es competente para dictar resolución de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público al infractor.

### 3.3.3 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Respecto al manejo de los recursos humanos se ha dicho que *"...es un código sobre las formas de organizar y tratar a los individuos en el trabajo, de manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para ellos mismos y para su grupo, y dando a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva determinante, y por ende sus resultados óptimos. [...] Lo precedente tiene mucha mayor validez para la administración de personal público que para la administración de personal propia de las empresas privadas..."*<sup>346</sup>

La importancia de la administración del personal al servicio del gobierno federal, según los criterios predominantes,<sup>347</sup> se basa en que son individuos quienes llevan

<sup>345</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. ,Op. cit. p. 352.

<sup>346</sup> Concepto aportado por Paul Pigors y Charles A. Myers, en su obra *Administración de personal*, citada y comentada por Raymundo Amaro Guzmán en su *Introducción a la Administración Pública*, Op. cit. p. 348.

<sup>347</sup> Para mayor abundamiento pueden consultarse obras de administración pública, por ejemplo: *Introducción a la administración pública*, del autor Raymundo Amaro Guzmán titular de la oficina nacional de administración y personal de la República Dominicana, Op. cit., pp. 343-405.

a cabo los procesos de organización, planificación, presupuesto, comunicación y toma de decisiones en el gobierno. Por ello es necesario que el manejo del personal comience objetivamente por la selección de la persona correcta, de acuerdo con los requerimientos de la función, pues constituye el factor más importante en todos los procesos.

En el ámbito funcional, existen también preocupaciones y propuestas que nos muestran el problema desde una perspectiva interna: *“Los servidores de todo nivel son objeto, por el tiempo que les lleva el aprendizaje y dominio de las labores asignadas, de una cuantiosa inversión. Si ora están aquí y más tarde allá, el fruto de su aprendizaje se frustra y el gobierno se desgasta educando interminablemente funcionarios. Para evitar esta erosión se hace necesario emprender la edificación de lo que se ha llamado servicio civil de carrera, esto es, una trayectoria permanente en la función pública con parámetros claros basados en méritos y avances para promociones, estímulos y recompensas. Por otro lado para evitar que por la permanencia se enquisten elementos que resultaran nocivos al interés público, se establecen también códigos de ética de los servidores que aseguran la observancia de una conducta digna y sujeta al escrutinio de órganos de control y del público en general”*.<sup>348</sup>

En nuestro sistema legal está previsto el sistema meritario para nombramientos y ascensos en la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional. Pese a ello hasta ahora ha sido, en muchos sentidos, letra muerta por falta de voluntad política e interés del ejecutivo.

El origen de esta situación se remonta al periodo post-revolucionario, pues los gobernantes *“...tenían otras ideas en la cabeza -quizá más importantes y más urgentes- que las relativas a la propia administración. En este aspecto como en muchos otros actuaron convencidos para sí que lo verdaderamente importante era consolidarse en el poder y terminar con los levantamientos que aún se producían pensando que lo demás se daría por simple añadidura. Y esto no fue así, ya que lo que en realidad sucedió es que se vieron totalmente desbordados tanto por la enormidad como por la complejidad de las tareas asumidas. Por lo que hace a la burocracia, la Constitución obligaba a construir un nuevo modelo funcional, pero para ello no se contaba ni con experiencia, ni mucho menos con ciencia...”*<sup>349</sup>

*“Lo primero que salta a la vista de la organización de la función pública mexicana, es que esta se encuentra deficientemente ordenada, mal repartida y configurada de modo no uniforme”*.<sup>350</sup>

Desafortunadamente, la mayoría de nosotros coincidimos con esta opinión acerca

<sup>348</sup> CANCHOLA CASTRO, Antonio, (Director General de Asuntos Jurídicos de la SECOFI 1995-2000) *Modernización administrativa*, conferencia magistral, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, y la Academia de Derecho Público. México, 24 de septiembre de 1998

<sup>349</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit. t. IV, p. 515

<sup>350</sup> IDEM, p. 386.

de nuestra burocracia. Esta desorganización la pone en desventaja al enfrentar la nueva problemática que implica la dinámica y la versatilidad de la vida nacional actual, pues dificulta la obtención de los resultados necesarios para la modernización integral del país. Estas deficiencias son causadas principalmente por la diversidad de ordenamientos jurídicos que regulan las relaciones entre el estado y sus trabajadores.

Actualmente, con fundamento en la ley orgánica, los reglamentos interiores, catálogos de puestos y condiciones generales de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ambas dependencias tienen facultades para regir las materias relativas al manejo del personal al servicio del estado, lo cual, a mi juicio, es una especie de justificación *reglamentaria* del caos imperante,<sup>351</sup> pues fracciona y debilita tal competencia legal al provocar la

<sup>351</sup> Los preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que contienen lo manifestado son: el 31 y el 37. Artículo 37.- *A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde... VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal; VII.- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas; VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal; IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño; XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal; XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas; XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de Ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida; XVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos. Cabe apuntar que la competencia relativa a la administración de los servidores públicos federales, está a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo pero previa consulta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es decir para aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal. Lo que significa que la situación continua igual. En este mismo sentido, observamos otra contradicción consistente en que la adscripción de la Unidad del Servicio Civil está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el artículo 63 del reglamento interior de hacienda.*

Por su parte el artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo faculta a la Unidad de Desarrollo Administrativo para: *I. Diseñar, con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, y proponer a la superioridad, el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan*

duplicidad de funciones. Basta analizar el articulado del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para concluir que se atribuye competencias en materia de estructuras orgánicas, normatividad referente a personal, servicio civil, gestión pública, evaluación de la misma, etcétera.

Atribuciones, que estrictamente deberían corresponder a la dependencia encargada del desarrollo administrativo. Lo anterior, obedece a la lógica que preconiza la propia ley orgánica de la división del trabajo por competencias.

Sería pertinente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ocupe

---

*compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad; II. Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización y simplificación administrativa; III. Integrar con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre administración de recursos humanos, de conformidad con lo dispuesto por la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; IV. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente; V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones; VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia; VII. Establecer con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, a fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento; X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades; XI. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados; XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades, y XIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría. Más atribuciones en materia de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, corresponden, según el artículo 11 del reglamento interior en cita, a la Unidad administrativa del mismo nombre, adscrita a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. I. Diseñar, coordinar, supervisar y dar seguimiento a un sistema integral de control de la gestión gubernamental, que permita comprobar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; el cumplimiento del sistema nacional de contabilidad gubernamental, y la observancia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia de administración de recursos humanos, financieros y materiales, de adquisición de bienes, de contratación de servicios y de obras públicas, en razón del logro integral de las metas y objetivos gubernamentales, sectoriales, regionales e institucionales, según corresponda; II. Proponer a la superioridad para efectos de lo dispuesto en la fracción anterior la emisión de normas de carácter general, lineamientos y políticas que rijan el funcionamiento del sistema integral de control y seguimiento de la gestión gubernamental en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal; III. Operar el seguimiento y evaluación del cumplimiento integral de los planes, programas y proyectos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, e integrar los informes que deban presentarse periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal;*



exclusivamente de los asuntos hacendarios y omite participar en materia de personal, pues ya ha probado su incapacidad para actuar eficientemente.

El manejo de los recursos humanos de la administración pública federal mexicana está impregnado de desorganización, resultado de la falta de un órgano superior que uniforme y aplique los criterios imperantes. En el estado actual de cosas es imposible lograr la coherencia necesaria para proporcionar lógica a la normatividad, a los procesos, y a las situaciones del ámbito. Esto provoca la incertidumbre que ocasiona más desventajas en todos los ámbitos de la vida nacional. Inclusive trasciende a los planos económicos, financieros, académicos, etcétera.

La obsolescencia de las estructuras burócraticas genera desconfianza e indignación no solo en la ciudadanía, sino en los mismos servidores públicos que manifiestan reiteradamente su descontento y su imposibilidad de mejorar la calidad de su trabajo y su nivel de vida. Esta situación merece rechazo y el inmediato saneamiento de los órganos que deben funcionar y la sustitución de los más atrofiados por la negligencia, la corrupción y otros vicios. La magnitud del aparato burocrático hace innegable su impacto social. Razones fuertemente justificadas para pugnar por la implementación del servicio civil de carrera. Éste, junto con el rediseño de la estructura y la agilización del funcionamiento de la administración pública la ajustará y equilibrará para asegurar su eficacia.

Actualmente, encontramos que el manejo del personal público federal solo esporádicamente se rige por criterios uniformes que fomenten el profesionalismo, esto se agrava por la fuerte crisis económica que sufre el país y por la inadecuada normatividad, pues no corresponde más a las exigencias modernas y requiere urgentemente soluciones eficaces.

Como no existe un órgano superior único que rijan con criterios generales, unificados y coherentes a este importante sector, las diferentes competencias materiales de los órganos del ejecutivo federal y de éste último, crean incertidumbre en lo que a organización concierne.

Así las cosas, la creación o supresión de órganos o comisiones en materia de recursos humanos; de modernización de la administración pública; del servicio civil, etcétera, se lleva a cabo en forma desincronizada. No se cuenta con mecanismos eficaces de coordinación que aseguren la unidad de criterios y de acción para los diferentes órganos del gobierno que tienen injerencia en la materia. La ambigüedad y la duplicidad florecen porque las políticas no tienden a reforzar la unificación de la normatividad. Asimismo, los afanes de profesionalización, agilización y adelgazamiento del aparato burocrático no han generado los impactos que debieran; falta el nexo entre la planeación y el resultado.

El presidente de la república posee excesivas facultades de nombramiento lo cual incide cada vez más en la extremada politización de las estructuras funcionariales

de la administración pública. Prácticamente no existe una separación clara entre la administración y la política.

Esta es una razón más para instrumentar soluciones que garanticen a la sociedad la ausencia real de interferencias políticas en la administración, pues solo así se sustentará su eficiencia, lo cual se hará palpable en su estabilidad y neutralidad. Como consecuencia de la situación nacional en el ámbito de este análisis, el grado de profesionalización y especialización de la burocracia es precario, y ocasiona que los servidores públicos se encuentren continuamente bajo la influencia de los vaivénes políticos.

La situación predominante, permite que los servidores públicos (mandos medios y superiores) al tomar posesión de su cargo, empleen a un gran número de colaboradores que ocuparán los cargos más importantes, es decir los de confianza; con lo cual se distancian progresivamente del resto del personal. Como consecuencia el personal operativo tiene una escasa participación en las actividades, objetivos y metas a conseguir.

En conclusión, el hecho de que la burocracia esté claramente seccionada,<sup>352</sup> aumenta sus desventajas funcionales y reduce su potencial de respuesta, pues esas condiciones no propician ambientes favorables para el trabajo.

### 3.4 SELECCIÓN, INGRESO, FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO

En teoría, la administración pública federal, a través de cada una de sus dependencias y de acuerdo a sus exigencias específicas, determina qué perfil deberán cubrir los aspirantes a ocuparlos y lo plasma en los catálogos de puestos. La selección del aspirante se realiza en base al citado perfil, integrado por las características técnicas y físicas adecuadas para el buen desempeño del empleo vacante. La persona idónea es seleccionada previo concurso (aprobación de exámenes) y valoración de méritos (puntualidad, experiencia y eficiencia laboral). Sin embargo, en la práctica nos encontramos con que esos procesos no se realizan, o si se efectúan es deficientemente, o lo que es igual son insuficientes para alcanzar una administración sistematizada y basada en el desarrollo del personal como garantía de la honestidad y eficiencia en su desempeño.

El ingreso es un tema tratado por la normatividad en forma muy superficial, por ejemplo, las condiciones generales de trabajo solo prevén el caso de un aspirante a

<sup>352</sup> Por una parte se encuentran a los trabajadores de base, con las desventajas citadas, y por el otro los trabajadores de confianza, a quienes no se les confieren derechos sindicales, y por tanto no tienen representación en los órganos que constituyen autoridades en la materia. Por otra parte, la ausencia de canales participativos donde el trabajador común pueda expresar sus demandas y reivindicaciones crea desinterés en el personal de base, manifestado al evadir las responsabilidades y al cumplir únicamente con lo indispensable.

una plaza de base. El acceso previsto es al peldaño inferior.<sup>353</sup>

Al parecer, alguien con mayores aspiraciones, sea por su capacidad y experiencia o por su instrucción académica, no tiene ahí nada que buscar. Excepcionalmente se señalan los requisitos *"...que son aplicables para el ingreso de algunos funcionarios de alto rango a la administración pública."*<sup>354</sup>

Respecto a la formación y al perfeccionamiento profesionales del servidor público, el panorama actual no es mejor que el precedente. También en el plano teórico se dice que la necesidad de formar profesional y técnicamente a los empleados de las instituciones públicas, *"...ha implicado la radical creación de estructuras dedicadas, dentro de las instituciones, a la capacitación constante de su personal, mediante la elaboración de programas específicos que les permitan desarrollar eficientemente las actividades que les están encomendadas."*<sup>355</sup>

Sin embargo, en la práctica nos percatamos de lo contrario. Si bien es cierto que las dependencias del ejecutivo federal tienen oficinas encargadas de la capacitación del personal, no menos cierto es que no ha surgido nada radical, pues basta con señalar que los cursos se imparten sin objetivos claros, ni medibles, sin sistema, ni métodos apropiados. Pareciera que la meta es justificar la existencia del área, cumplir con la normatividad e impartir cierta cantidad de cursos. Nuevamente se percibe la falta de estrategia, o lo que es peor el interés del ejecutivo por tratar el tema en forma superficial. En incontables ocasiones se organizan cursos a los que no se les da la promoción debida y la asistencia es tan escasa que los cursos se suspenden. A veces, aún cuando la materia del curso sea realmente útil, si se dirige a los mandos medios o superiores, éstos no asisten pues su agenda (o su jefe) no se los permite... o su falta de interés. En tal caso puede ser que el curso sí se imparta, pero se desvirtúa su fin si quienes finalmente participan no son aquéllos a quienes originelmente iba dirigido, si son enviados en lugar de su jefe.

Además, si los cursos son dirigidos a personal operativo: en la práctica cada jefe de área determina si *manda* o no a algún subalterno a tomar las clases que la oficina de capacitación haya decidido impartir. La capacitación es general y se dirige a personas de un mismo nivel jerárquico, pero de diversas áreas, lo cual genera decepción y ausentismo. Tampoco se registran las necesidades de instrucción de las personas, y suponiendo sin conceder que así fuera, los cursos no son tomados en cuenta para asignar los ascensos, los premios, los reconocimientos, etcétera. Cada quien asiste al curso que quiere. No hay obligatoriedad, ni sanciones o estímulos. La asistencia es voluntaria. No se evalúan las necesidades reales de cada área, por tanto, los directivos no están interesados en quedarse sin personal y no apoyan las acciones aisladas de capacitación. Esto, considero que se explica por que la práctica ha demostrado que los cursos no proporcionan ni las aptitudes ni las actitudes que se requieren a

<sup>353</sup> Para mayor abundamiento consultar el capítulo: *derecho burocrático*, de Rafael I. Martínez Morales, Op cit., pp. 253- 338.

<sup>354</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 300.

<sup>355</sup> IDEM, p. 298.

la hora de realizar las labores. No debería sorprendernos que la capacitación no haya impactado la calidad de la gestión pública.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que pese a que la constitución de 1917 contempló un sistema racional para emprender la tarea administrativa del estado, éste no se ha aplicado, es decir, el desarrollo burocrático, por así llamarle, se ha mantenido desconectado de su base constitucional.<sup>356</sup>

Considero que las razones por las cuales se ha dado el estancamiento citado son las siguientes:

1. Los puestos de la administración pública siguen considerándose como botín político del partido en el poder. Esta tendencia ha politizado hasta en los niveles mas bajos todos los cargos de nuestra administración, con un resultado obvio: Gran parte de los propios servidores públicos están convencidos que resulta más útil mantener el sistema que impulsar el cambio de la fidelidad política por el mérito y la capacidad. Es claro que muchas personas vengán arrastrando un sentimiento grave de desmoralización profesional, que no disculpa pero sí responde al porqué de sus bajísimos niveles de productividad y rendimiento. Esta situación se ve reforzada por quienes se oponen al sistema de mérito por miedo a perder las prerrogativas que estos vicios les proporcionan. Trabajar con personas con mayor mérito y capacidad, quizás les hace verse "...inmediatamente fuera de las nóminas por su ineptitud y falta de capacidad".<sup>357</sup>
2. Otra de las razones del estancamiento del ámbito burocrático lo constituye la ignorancia de sistemas y técnicas, por parte de los servidores públicos encargados de las áreas de personal, lo cual alimenta la inercia y la enfermiza rutina que obstaculizan la implementación de sistemas objetivos de selección, entre otros.

<sup>356</sup> Respecto a los requisitos para ingresar al servicio de la administración pública federal, el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción VII señala: *La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes...* Asimismo, el artículo 9 de la ley burocrática se limita a preferir a los mexicanos sobre los extranjeros. Las particularidades se estipulan en forma diversa según la dependencia de que se trate y se plasman en las condiciones generales de trabajo. Estos requisitos de variada índole, se refieren más a la terna que a la idoneidad de la persona para desempeñar satisfactoriamente una labor específica. Como ejemplo tenemos el artículo 9 de las condiciones generales de trabajo de la secretaría de hacienda y crédito público que enlista una serie de documentos para tales como: *presentar solicitud en la forma que autorice la secretaría (...)* Ser de nacionalidad mexicana (...) *Tener los conocimientos o el grado de escolaridad, así como las aptitudes o habilidades que requiere el puesto, lo que se comprobará con la documentación fehaciente y en su caso, con los exámenes que realice la secretaría. Copia certificada del acta de nacimiento y cartilla del servicio militar nacional liberada (...)* *Poseer buena salud y no tener impedimento físico o mental para el trabajo, situaciones que se comprobarán con el examen médico (...)* *Inscribirse en el registro de personal civil (...)* *Declarar bajo protesta de decir verdad no trabajar en otra dependencia del ejecutivo federal (...)* *No haber sido separado de algún empleo, cargo o comisión del gobierno federal (...)* *por alguna de las causas previstas en la ley de responsabilidades (...)* *Exhibir constancia de no inhabilitación que le expida la secretaría de la contraloría y desarrollo administrativo. No estar sujeto a proceso penal.*

Los casos especiales, es decir para ser presidente de la república, secretario del despacho, gobernadores de los estados, etc., se encuentran regulados por la constitución (artículo 82 y 91, respectivamente). Algunas leyes orgánicas establecen los requisitos para otros funcionarios como magistrados, etcétera.

<sup>357</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma...* Op. cit., p. 525.

3. La evidente falta de organización y cohesión por parte de grupos ajenos para presionar al estado a reformar el aparato burocrático del poder ejecutivo en busca de su profesionalismo y honestidad provoca que continuemos soportando vicios odiosos como la corrupción, la ineficacia, la negligencia y la ignorancia.
4. Finalmente, la creación de escuelas de administración pública, ordenada en la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional, no ha sido cumplida por el estado. Éste debe acatar la orden constitucional aludida, que obedece a la acción estratégica de aportar sistemáticamente, conocimientos y aptitudes a los servidores públicos a fin de elevar su potencial de desempeño de las actividades propias de su encomienda. Cabe denunciar que solo esporádica y voluntariamente los servidores públicos participan en cursos de formación complementaria, de especialización o de perfeccionamiento profesional. La participación de la burocracia en su propia profesionalización, implica primeramente el cabal cumplimiento por parte del estado del mandato constitucional.

### 3.5 PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y PROMOCIÓN PROFESIONAL

Nuestra constitución, en la fracción VIII del apartado B, de su artículo 123, ordena que los trabajadores gocen de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Así mismo, determina que en igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso para su familia.<sup>358</sup>

Sin embargo, lo ordenado por la ley fundamental se aplica solo parcialmente, por ello *"...la mayor parte de los puestos de trabajo de la administración pública mexicana se proveen mediante la libre designación."*<sup>359</sup> Recordémos el texto del artículo 48 de la ley burocrática citado que otorga el derecho a participar en los concursos para ser ascendido exclusivamente a ciertos<sup>360</sup> trabajadores de base.

La normatividad de la materia<sup>361</sup> prevé el inicio del procedimiento de provisión cuando los titulares de las dependencias dan a conocer a las Comisiones Mixtas de

<sup>358</sup> Por su parte, el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fija las obligaciones de los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, del Gobierno del D.F., del ISSSTE y de los demás organismos descentralizados que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos. La fracción I retoma el mandato constitucional, aunque modificado y señala que deben *preferir en igualdad de condiciones, de conocimiento, aptitudes y de antigüedad*, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; *a quienes representen la única fuente de ingreso familiar*, a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón. Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley.

<sup>359</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Op. cit. p. 426.

<sup>360</sup> Excluye a los de nuevo ingreso, basándose, pues en un criterio que toma en cuenta únicamente la antigüedad sin valorar la capacidad.

<sup>361</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Escalafón las vacantes que se producen por la baja de un trabajador o por la creación de nuevas plazas (artículo 57).

Las comisiones convocan, mediante circulares o boletines, a los trabajadores de base de la categoría inmediata inferior a un concurso (artículo 58).

Las convocatorias contienen información respecto a requisitos, plazos de presentación, etcétera, de acuerdo a lo señalado en los reglamentos de las comisiones (artículo 59).

Las Comisiones Mixtas de Escalafón se encargan de verificar las pruebas a que son sometidos los aspirantes, también califican documentos, constancias, o hechos que comprueben factores escalafonarios de acuerdo a lo fijado en los reglamentos (artículo 60).

La vacante se otorgará a quien obtenga la mejor calificación (artículo 61), o bien a quien acredite tener más derecho en base a la valoración y la calificación de los factores escalafonarios.

En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, prefiriendo al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados en la unidad administrativa (artículo 51).

Las vacantes ocasionan que los grupos escalafonarios respectivos se recorran y que el 50% de las plazas de última categoría sean ocupadas por quien designe libremente el titular de la dependencia y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato (artículo 62).

Hasta la fecha, éste rubro se ha concretado a los trabajadores de base cuyas tareas son las llamadas *operativas*.

Respecto a la promoción profesional del trabajador directivo en particular y de confianza en general, sustento de la carrera del servidor público, cabe denunciar su falta de claridad en nuestra administración pública federal.

La definición de objetivos sin sistema que caracteriza, lo que pretende ser, la profesionalización de los servidores públicos incide negativamente en todos los ámbitos de personal. El estado actual de la profesionalización y en general los temas referentes a la carrera demuestra que el espíritu de la ley ha sido desvirtuado.

Por una parte se preconiza que *"...la función de los servidores públicos debe profesionalizarse, a fin de lograr su mejor desempeño y adaptar así su*

*desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir con eficiencia a la sociedad.*<sup>362</sup>

Y por otra parte observamos que el acceso a las vacantes, que deberían ser ocupadas de acuerdo a los resultados del concurso de méritos, se otorgan tomando en cuenta los más variados criterios subjetivos.

Al analizar la bibliografía del tema, no es raro hallar críticas como la siguiente: *"...da la impresión que nuestra función pública está maquiavélicamente estructurada para que se penalice al inteligente, se postergue al innovador y se penalice al inconformista. Lo que pasa es que, en efecto, de un lado de nuestra organización brillan por su ausencia los causes objetivos y transparentes de ascenso y promoción, y de otro, los que mandan normalmente se distancian de sus colaboradores y subordinados, cuando no cambian de manera apresurada y sin contar con un tiempo prudente de estabilidad en el mando. Con estos condicionamientos, el resultado que se produce bajo el estado actual de las cosas es un modelo de funcionario indiferente, profesionalmente desmoralizado e íntimamente insatisfecho como hombre y como miembro de una colectividad. Todo lo anterior puede ser hoy más verdad que nunca, ya que por doquier se advierte pesimismo y derrotismo, quizá por que la situación vigente es tan grave, que acaba generando impotencia y decepción.*"<sup>363</sup>

Considero que mientras el ascenso y la promoción del servidor público permanezcan alejados de la objetividad y de la transparencia, características de la carrera, el poder ejecutivo garantizará eternamente al país que el estado precario en que estos rubros se encuentran continúe sin promesa de cambio.

<sup>362</sup> Ver considerandos del Decreto por el cual se aprueba el PROMAP, p. 50.

<sup>363</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo, *La función pública en el proceso de modernización...* Op. cit., p. 139.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROPUESTA:**  
**IDEAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CARRERA PROFESIONAL DEL**  
**SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO**

#### 4.1 INTRODUCCIÓN

En la modernización de la administración pública, el servidor público con vocación merece el papel central, pues con su experiencia, con su dedicación y por sus principios y valores, debe ser un elemento de promisión en la encomienda de la administración. Por ende, para materializar los proyectos nacionales de mediano y largo plazo se precisan relaciones entre la administración pública federal y sus trabajadores cuya certidumbre legal asegure su permanencia para lograr la continuidad, y que garantice su profesionalización sistemática para lograr la excelencia y la imparcialidad en la gestión.

Sistematizar el ingreso, la permanencia, y el ascenso, tomando en cuenta el mérito y la capacidad, recompensa objetivamente la labor del servidor público. Proporcionar incentivos y emplear alicientes y reconocimientos reales lo motiva a conducirse profesional y honestamente en sus labores. Difundir el Código Ético y de Conducta de los Servidores Públicos lo desaniman a incurrir en conductas irregulares que lo expongan a la imposición de severas sanciones.

La tarea de profesionalizar la función de los servidores públicos para mejorar su desempeño y adaptar su creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos que vive el país tiene como fin contribuir con eficiencia al desarrollo integral.

Para traducir las políticas en acciones concretas es inaplazable que el estado aplique estrategias como el servicio civil de carrera. Tengo la firme convicción de que su implementación exitosa redundará en el aumento de su capacidad cualitativa y cuantitativa de respuesta.

La implementación de la carrera del servidor público, factor esencial de la reforma,<sup>364</sup> incidirá en:

A) Desarrollar la competitividad nacional en el mercado mundial mediante actividades públicas. Al implementar el servicio civil de carrera en la administración pública federal mexicana no debemos perder de vista sus repercusiones en el ámbito económico, pues la carrera es un factor que motiva la confianza de los inversionistas extranjeros y atrae flujos de capital al país. La

<sup>364</sup> Para mayor abundamiento el lector puede consultar el capítulo *El arte de gobernar ha sido desafiado*, de la obra: *La transformación de la Gestión pública. Las reformas de los países de la OCDE*, Op. cit. Pp. 55 y ss.



inestabilidad de la función pública genera desconfianza, por eso las empresas cuyos planes de expansión requieren realizar inversiones en países extranjeros buscan lugares que les ofrezcan un alto grado de seguridad y certeza respecto a los ordenamientos administrativos y su trámite. Seguridad que se califica con criterios fundados en el grado real de democracia que tiene el país y por consecuencia, en su sistema de administración pública, pues cuando ésta es clara, ágil y apegada estrictamente a las leyes, no hay corrupción lo que favorece el desarrollo económico del país.

- B) Elevar la productividad en el sector público;
- C) Desterrar los temores referentes a la suplantación del sector público por el privado;
- D) Adecuar el crecimiento del aparato burocrático a los problemas de déficit presupuestario y deuda pública;
- E) Aumentar la confianza en la capacidad de la administración pública para resolver los problemas económicos y sociales con ideas innovadoras;
- F) Mejorar la atención de exigencias ciudadanas;
- G) Incrementar la calidad de los servicios; y,
- H) Dignificar al servidor público.

Estos son algunos de los poderosos motivos para que los órganos del estado y la ciudadanía, por fin se interesen en exigir la adopción del servicio civil de carrera para la burocracia y apoyar su implementación integral, gradual y progresiva.

#### **4.2 LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Fortalecer el federalismo; profundizar en la reforma administrativa; exigir la rendición transparente y responsable de cuentas; crear herramientas para alentar la participación social; y garantizar el respeto a las libertades así como el ejercicio de los derechos de los servidores públicos y los ciudadanos, requiere acciones estratégicas que favorezcan los presupuestos elementales, tanto para el desarrollo nacional como para la democracia.

En este sentido, el país demanda servidores públicos cuyo desempeño sea honesto, eficiente y responsable, por eso la respuesta estratégica del estado mexicano debe basarse en el servicio civil de carrera.

Tanto el espíritu de servicio, como el rechazo abierto y enfático a la corrupción se

desarrollan cuando los servidores públicos tienen en alta estima los principios de honradez y responsabilidad, de ahí la importancia de velar por la adecuada selección del personal; garantizar su capacitación continua; promover su profesionalización y especialización; propiciar su permanencia; estimular su honestidad; motivar su esfuerzo; así como reforzar sus actitudes y conductas positivas.

Nuestro sistema de carrera debe caracterizarse por lo siguiente:

- a) Atraer individuos con vocación, capacidad y aptitud para los niveles medios y superiores;
- b) Estar orientado a especializar; proporcionar aptitudes; y, favorecer actitudes idóneas para que la persona se desempeñe correctamente en su área específica de trabajo;
- c) Basar su atractivo en una remuneración justa, y mejores prestaciones, que hacen que la carrera constituya en sí misma, un estímulo al cabal cumplimiento del encargo;
- d) Reforzar la eficacia principalmente en base al reconocimiento al esfuerzo continuo; en la motivación a la permanencia; y, en el estímulo al desempeño y la capacidad, únicos pilares del ascenso a los peldaños de la estructura burocrática;
- e) Contar con el respaldo de un órgano máximo autónomo, descentralizado e imparcial; y
- f) Tener su base legal en la propia constitución para evitar que el ejecutivo de marcha atrás a la normatividad que le da sustento y proclama su misión.

En virtud de que la capacidad del ejecutivo ha sido y siempre seguirá siendo insuficiente para administrar a los mandos medios de la estructura burocrática eficientemente, y a su vez para impulsar, guiar y coordinar la acción del sector privado y los diferentes segmentos de la sociedad, que cada día exigen mayores derechos políticos, y mejores condiciones de vida; es preciso aplicar esta medida en forma estratégica por el estado. Pues se debe responder a la imperiosa necesidad nacional de profesionalizar y despolitizar al personal que ocupa cargos con funciones principalmente directivas (gran parte de los puestos llamados de confianza) para que pueda superar las insuficiencias y las deficiencias que tanto nos aquejan; ocasionadas por los vicios propios del presidencialismo que todos conocemos.<sup>365</sup>

<sup>365</sup> El tema del servicio civil de carrera es analizado en los contextos: económico, político, cultural, histórico, etcétera por el autor Ugo Pipitone en su obra *La salida del atraso, un estudio histórico comparativo*, 2a. ed., editado por el Fondo de Cultura Económica FCE, con la colaboración del Centro de Investigación y Docencia

### 4.3 SISTEMAS DE SELECCIÓN

En virtud de que nuestras actuales formas de selección no cumplen con la normatividad ni con las exigencias de la moderna administración pública, propongo que se realice una profunda y trascendental reforma, que impulse la evolución que el aparato burocrático, frenado por conveniencia de quienes usufructúan los cargos del poder ejecutivo. Con este fin el Congreso de la Unión debe expedir el Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública Federal [ver el punto 4.8 de esta investigación]. Uno de sus aspectos más importantes, será la adopción de los sistemas de selección racionales siguientes:

- A) La oposición;<sup>366</sup>
- B) El concurso;<sup>367</sup> y,
- C) El concurso-oposición.<sup>368</sup>

El Estatuto General señalará que la libre designación por parte de la administración, procede únicamente para los casos que enumerará en forma casuística. También establecerá que esos casos de excepción a la realización del procedimiento ordinario de reclutamiento de personal, solo serán factibles por la urgencia real de la administración, con la aprobación del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal. Previa consulta a la Base de Datos Única del Personal de Carrera de la Administración Pública Federal [ver el punto 4.8 de esta investigación], el Instituto de nueva creación citado formará ternas de candidatos, respetando el

<sup>366</sup> Consiste en la celebración de una o más pruebas objetivas e iguales para todos los aspirantes, que tienden a determinar la aptitud de los mismos. Se caracteriza [...] por el régimen competitivo, la valoración exclusiva de los exámenes y la preferencia derivada de la calificación. Lo cual significa que la oposición no es un simple examen de suficiencia, sino también un régimen competitivo en el que cada examen está en conexión directa con el de los demás aspirantes. En ese sentido cabe agregar que la tipología de las pruebas es muy amplia, pudiendo agruparse en los siguientes grupos: orales, prácticas, escritas de personalidad, escritas de conocimiento, valoración de experiencia y referencias significativas, etc. Siendo las pruebas objetivas fundamentalmente teóricas sobre programas más o menos amplios, dependiendo al cuerpo al que se desea ingresar, aunque sin dejar de considerar ejercicios prácticos que completan el proceso selectivo. 1a. fase.- Ante la administración: convocatoria, bases, programa, solicitudes de participación en las pruebas, pago de derechos, admisión y exclusión (justificada) de candidatos, designación del tribunal (extraordinario o permanente) 2a. fase.- Ante el Tribunal: determinar la autonomía para calificar, celebración de las pruebas - desarrollar por escrito temas propuestos por el tribunal, resolución de un supuesto práctico que permita la valoración del rigor analítico, exposición de cuatro temas extraídos al azar del programa para valorar el volumen de conocimientos y la claridad de expresión, votaciones (mayoría, unanimidad o número mínimo) y propuestas del tribunal a la administración. 3a fase.- Ante la Administración: Siguiendo el orden de prelación otorgar el nombramiento, los funcionarios en prácticas se mandan a un curso de preparación específica, si lo aprueba, es nombrado funcionario de carrera y esto se publica en el Diario Oficial de la Federación. Información documentada en la obra *Aportaciones para la reforma...* de G. Haro Belchez, Op. cit. pp. 528-539.

<sup>367</sup> El concurso de base exclusivamente en la calificación de los méritos alegados por los aspirantes para determinar su aptitud y la prelación de los mismos en la selección. Es el llamado concurso por títulos. Es decir, opera sobre méritos preconstituidos y no sobre pruebas realizadas ante el tribunal. Los concursos pueden ser libres o abiertos, y cerrados. El primero tiene lugar entre aspirantes que previamente no son funcionarios. Los cerrados son los que exigen previamente la condición de funcionario IDEM, pp. 539-540.

<sup>368</sup> El concurso-oposición es un proceso selectivo complejo. Consiste en la sucesiva celebración de los dos sistemas anteriores. Su procedimiento comprende estas fases: 1° examen de admisión, 2° la puntuación global de los cursos acreditados constituye la fase de concurso, 3° fase de oposición con varios ejercicios. Finalmente se promedian ambas notas. IDEM, pp. 540-541.

orden de prelación que el sistema indique, para que la autoridad que requiere con urgencia reclutar personal, escoja al que considere adecuado.

Asimismo, en los Estatutos de Carrera Específicos [ver el punto 4.8 de esta investigación] se determinará cuándo procede la aplicación de cada uno de los diferentes sistemas de selección, tomando en cuenta la actividad particular que desempeñará el candidato a elegir.

El servicio civil de carrera precisa seleccionar a los mejores servidores públicos, para ello, los órganos superiores encargados del sistema se apoyarán en los métodos objetivos de valoración de los factores escalafonarios que el Estatuto de Carrera Específico señale.

#### 4.3.1 CONCURSO-OPOSICIÓN

Considero que el sistema de selección adecuado para iniciar la fase de implementación de la carrera del servidor público en México, es el concurso-oposición, pues su duración y flexibilidad permiten la adaptación paulatina al nuevo régimen. En virtud de que el cambio debe ser gradual, el proceso de implementación debe permitir que los actuales mandos medios y superiores, los servidores públicos de confianza y en general los distintos niveles y categorías de toda la administración pública federal vayan teniendo oportunidad de ejercer su derecho de ingresar a la carrera. Los servidores públicos que detenten un cargo o puesto en la estructura burocrática debe tener prioridad para someterse al procedimiento de ingreso, única y exclusivamente en la fase de implementación. Esto se motivará en la necesidad de garantizar la continuidad de la gestión pública y de recompensar y reconocer la experiencia del servidor público capaz; y se fundará debidamente en el capítulo de artículos transitorios del propio Estatuto General. La fase de implementación, por las particularidades que implica, debe estar perfectamente determinada y además se publicará en el Diario Oficial de la Federación y otros diarios de amplia circulación nacional.

La etapa de instrucción del sistema, por sí sola, no logrará hacer mejores servidores públicos; cumple con un papel unificador. Sin embargo, dado que se aplica al servidor público activo, el proceso de profesionalización se torna integral, pues la parte relativa a la especialización práctica se obtiene simultáneamente con el desempeño del trabajo cotidiano. Esto le da un carácter dual a la formación que recibe la burocracia.<sup>369</sup>

<sup>369</sup> La instrucción dual, es aquella que se basa primordialmente en la práctica, sea técnica o profesional, y se reforza y dirige mediante la instrucción académica. Este sistema de enseñanza, comúnmente usado en Europa central, originario de Alemania, se caracteriza además por que los superiores (jefes o patronos) se coordinan con los maestros de sus subalternos para sugerir los temas que han de impartirse, según las tareas cotidianas y espaciales que se encomendarán al educando. Nota de la tesisista basada en la obra de Sigfrid Holzheu *Gesellschaft und Wir*, 4a. ed. editorial Der Econ Verlag, Düsseldorf, Alemania, pp. 141.

#### 4.3.2 CARGOS Y CASOS FACTIBLES DE LIBRE DESIGNACIÓN

Las facultades del ejecutivo para designar libremente a sus colaboradores aplicando únicamente criterios subjetivos, deben minimizarse. La provisión de determinados cargos del nivel más alto, puede conjugar criterios objetivos con el de libre designación. Al efecto recomiendo que la autoridad superior del servicio civil se apoye en la Base de Datos Única del Personal de Carrera de la Administración Pública Federal, que contendrá los expedientes con la información objetiva individual respecto de: méritos, capacidades, aptitudes, grados académicos, currículum, cursos aprobados, experiencia laboral, antigüedad, etcétera. Con criterios de ponderación objetivos, cuya rigurosidad sea acorde al cargo de que se trate, el Instituto coordinará la valoración curricular específica, previa evaluación de los elementos escalaforarios individuales. El instituto formará ternas de candidatos para someterlas a la consideración de la autoridad administrativa correspondiente para que escoja al que, a su juicio, sea más idóneo por cubrir mejor sus expectativas.

Cabe advertir que si se quiere conformar, legitimar y fortalecer el sistema de carrera, los cargos y casos factibles de libre designación deben enumerarse, de tal forma que sean realmente la excepción. Entre menor sea el rango, más deben predominar los criterios y sistemas objetivos de selección para el ingreso. Además, la facultad exclusiva de nombramiento debe delegarse únicamente en las autoridades legitimadas en el Estatuto General (o en su caso en el Acuerdo Delegatorio correspondiente) para evitar que el nepotismo y la politización contaminen el sistema de carrera.

El titular del ejecutivo federal debe tener facultades expresas para designar libremente,<sup>370</sup> únicamente a los servidores públicos siguientes:

- A) Secretarios del despacho;
- B) Directores generales de organismos, instituciones, fundaciones y fideicomisos regidos por el derecho público; y
- C) Otros servidores públicos cuyos cargos no sean factibles de ser asumidos por el personal de carrera (mediante el ejercicio de una facultad discrecional delimitada en la forma mencionada al inicio de este apartado, por excepción prevista expresamente en mandato del Estatuto General y con la aprobación del senado).

<sup>370</sup> Los nombramientos que se realicen mediante la libre designación, como en el caso actual de los trabajadores de confianza, tendría la desventaja de que también pueden ser libremente despedidos.

#### 4.4 PROVISIÓN DE PUESTOS

Es preciso establecer en el Estatuto General que los puestos de trabajo cuya titularidad se otorgue a los mandos medios y superiores, por implicar funciones de dirección o responsabilidades administrativas, civiles o incluso penales, serán encomendados exclusivamente a servidores públicos de carrera mediante el procedimiento normal de concurso de méritos, excepcionalmente (por urgencia) a través del procedimiento extraordinario de provisión de puestos, a través de las permutas de funcionarios, y finalmente mediante el ejercicio de la libre designación.

Los concursos de méritos celebrados para la provisión de puestos de trabajo deberán regirse en lo general por el Estatuto General y en lo particular por la normatividad específica. Además, deberán organizarse por el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal, autoridad máxima del servicio civil.

Requieren publicidad previa mediante convocatorias que especifiquen los detalles del puesto vacante: el cargo, las funciones a desempeñar, el nivel, las características, el sueldo, las prestaciones, los requisitos previos y los perfiles que deberán cubrir los aspirantes. Además las convocatorias deberán contener información precisa acerca de las bases.

#### 4.5 FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO

En este contexto formar es capacitar previa o simultáneamente al ingreso a la carrera. El perfeccionamiento implica un proceso contínuo cuya finalidad es mejorar la aptitud del servidor público para desempeñar su encargo.

Para ingresar a los niveles medios y superiores, así como para formar y perfeccionar al servidor público dentro del sistema de carrera, considero que deben tomarse y aprobarse los cursos de preparación específica, y que éstos sean impartidos por el propio Instituto de acuerdo a la normatividad y a las necesidades específicas de cada área de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Los cursos deben tener considerable relevancia en materia de ingresos y ascensos, por ello, su impartición requerirá la más amplia difusión previa. La valoración de la currícula obedecerá a lineamientos técnicos comprendidos en la normatividad específica.

La encomienda del Instituto, sobre todo en la parte de instrucción, debe potenciar el impacto de su cumplimiento en tanto que además de impartir cursos y realizar actividades formativas e informativas en su sede, se diversifique a través de sus delegaciones. Al efecto preparará y enviará delegados y comisarios a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal y a sus delegaciones y representaciones en toda la república. El Instituto debe adoptar los mecanismos necesarios para impulsar la cooperación en materia de profesionalización,

actualización y capacitación con instituciones de educación superior multidisciplinaria, para asegurar que el sistema de profesionalización de los servidores públicos de carrera sea integral, en tanto corresponda específicamente a las necesidades del colectivo de cada carrera en particular. Asimismo, considero que la instrucción que el Instituto imparta puede optimizarse si se organiza y democratiza la participación de los servidores públicos (o aspirantes a serlo); si los cursos que se imparten se armonizan a las necesidades de formación o complementación de los participantes, según su área de adscripción; y sobre todo si la asistencia y aprobación de dichos cursos (voluntaria u obligatoria) es realmente tomada en cuenta a la hora de otorgar los ascensos.

En resumen, el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal, por ministerio expreso del Estatuto General es responsable de la formación y el perfeccionamiento de los servidores de carrera, por lo tanto lo es de su eficiencia y profesionalismo. Elementos escalafonarios que serán evaluados en base al impacto real, que no es otra cosa que la materialización de los objetivos (de los planes, programas y políticas) alcanzados.

#### 4.6 DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los elementos de la situación jurídica del servidor público están conformados por *"...el conjunto de obligaciones y derechos que tiene en razón de su calidad de funcionario o empleado público."*<sup>371</sup> Mismos que no están establecidos para las personas en general.

Al tratar el tema de los derechos de los servidores públicos, y a efecto de precisar su naturaleza, debe primeramente tomarse en cuenta lo siguiente:

El servidor público, en su carácter de titular de un cargo público, tiene facultades respecto de los particulares, éstas constituyen su esfera de competencia. Cuando ejerce su competencia no hay ejercicio de derechos, sino sólo cuando se le considere como particular frente al estado.<sup>372</sup>

Sus derechos están protegidos contra afectaciones no previstas en la ley, pero no se puede regir su situación jurídica por el ordenamiento que estuvo vigente en el momento de su ingreso a la administración pública.<sup>373</sup> Las prerrogativas de los servidores públicos deben estar previstas por la normatividad, sin embargo, el poder público puede cambiarla.

<sup>371</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Op. cit., pp. 138.

<sup>372</sup> El respaldo de lo aseverado se encuentra en la obra *Derecho administrativo*, de Gabino Fraga, Op. cit. p. 142.

<sup>373</sup> A diferencia de lo que ocurre con los particulares, cuyas situaciones jurídicas particulares sí se garantizan en contra de la modificación de la ley (por el principio de la no retroactividad de la ley, contenido en el primer párrafo del artículo 14 constitucional).

Los derechos de los servidores públicos se resumen a los siguientes:

Derecho al cargo; derecho a la inamovilidad; derecho a la estabilidad; derecho a la carrera; derecho a la remuneración; derecho al descanso; derecho a los premios, honores y consideraciones; derecho a la seguridad social; y, derecho a la sindicación y huelga. Temas que serán abordados a continuación.

#### 4.6.1 EL DERECHO AL CARGO

El servidor público no debe pretender que su derecho al cargo trascienda de forma tal que, se entienda como un bien que le corresponda. El cargo o empleo no es un bien, sino *"...una esfera de competencia que no está en el comercio, nadie discute que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus atribuciones."*<sup>374</sup>

Mientras rija la normatividad que establece determinado empleo su titular tiene garantías que lo protegen en contra de la pretensión del poder público de suprimir discrecionalmente su cargo. *"Los servidores públicos tienen derecho al cargo, en tanto que se consideren en las respectivas leyes de egresos y la ley mantenga su régimen jurídico."*<sup>375</sup>

#### 4.6.2 EL DERECHO A LA INAMOVILIDAD Y A LA ESTABILIDAD

El servidor público al que se refiere la L.F.T.S.E., (es decir el trabajador de base), dentro de los límites que determina el marco jurídico<sup>376</sup> de la materia, tiene derecho

<sup>374</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Op. cit., pág. 143.

\* Abundando, este autor comenta: *"Dentro de nuestra legislación no vale la pena detenerse en esta cuestión dado que entre las facultades del poder legislativo se consigna expresamente la de crear y suprimir empleos públicos de la federación, y bien sabido es que, siendo tal facultad del dominio de la soberanía, ningún acto puede coartarla para lo sucesivo"*.

<sup>375</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Op. cit., p. 392.

<sup>376</sup> El sistema legal mexicano comprende tres clases de disposiciones:

a) Se consigna la facultad del titular del Ejecutivo Federal para remover libremente a los Secretarios del Despacho, a los Procuradores de Justicia, y en general a todos los demás empleados de la Federación, cuya remoción no está determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. (artículo 89 constitucional, fracción II). En este caso se encuentran también los llamados empleados de confianza.

b) Excepcionalmente, la Constitución, determina los casos que requieren otra forma de remoción; están previstos en ella misma o en las leyes. Ejemplo: cargos o empleos sujetos a término. Este únicamente puede ser modificado por la propia ley, y dado que esto se motiva en el interés público el funcionario no puede considerarse afectado. Sin embargo, mientras la ley aplicable siga vigente la remoción de que fueran víctimas implicaría una infracción a aquélla y el agraviado podría demandar el respeto de la situación que detentaba antes de la violación. Es decir si tendría garantía para la estabilidad en su cargo o empleo. Los casos en que solo se permite la remoción por la configuración de causas especiales, deben seguir un procedimiento determinado: mientras la normatividad continúe vigente y las hipótesis para la remoción no se actualicen, el servidor público tendrá derecho a la inamovilidad en su empleo, cargo o comisión. La legislación laboral ordinaria consagra la inamovilidad de los trabajadores, siempre que sean de los llamados de base, quienes no pueden ser cesados o despedidos sin justa causa. Éstas se enumeran y se determina que el Tribunal de Arbitraje es la autoridad competente en materia de controversias que surjan respecto de la separación del empleo, a efecto de pronunciarse en el sentido de que la falta de justificación genera al Estado la



a la inamovilidad o sea al respeto de su calidad como tal, en tanto no se actualice una circunstancia especial para la cual la ley prevea lo contrario. No así los mandos medios y superiores, los trabajadores llamados de confianza. Los ordenamientos que se refieren a ellos, los excluyen de su tutela. Pareciera que la consigna en su contra fuera: crítica, rechazo e imposición de obligaciones, más no reconocimiento, alicientes y concesión de derechos.

Respecto a este tema existe una gran diversidad de puntos de vista,<sup>377</sup> en lo que sí hay acuerdo es en la consideración que la designación condiciona la aplicación de una situación jurídica general al individuo designado, y es lógico que se piense que el problema no puede tener una solución teórica, sino que ésta tendrá que sujetarse a las disposiciones que encierre la ley que engendra aquella situación jurídica. Ésta es una razón más para uniformar la legislación aplicable, no sólo obedeciendo criterios de índole pragmática, sino de justicia.

Es necesario que el derecho a la inamovilidad se reconozca para los trabajadores de carrera, pues es requisito *sine qua non* para el sano desarrollo del servicio civil.

Por su parte, la estabilidad<sup>378</sup> debe consagrarse específicamente en el Estatuto General, como pilar de los derechos del servidor público de carrera para que se respete la situación jurídica que le da ese carácter.

#### 4.6.3 DERECHO A LA CARRERA

En virtud de que el derecho administrativo de nuestros días tiende a desarrollar como base del servicio civil, la carrera del servidor público, creando a favor de éste la posibilidad de ir mejorando mediante el ascenso.<sup>379</sup> Considero que éste derecho

obligación de indemnizar al servidor público. (artículos 6º, 46 y 24 ) El trabajador también puede optar por la reinstalación, agotando previamente el procedimiento que marca la ley. Si la plaza hubiere sido suprimida, puede optar por que se le otorgue una equivalente o, en su caso, a la indemnización legal. (artículo 123, apartado B, fracción IX)

<sup>377</sup> Hay quienes atribuyen carácter unilateral a la relación entre el servidor público y el estado y sostienen que éste puede dar por terminada la relación en cualquier momento. También se argumenta lo contrario, es decir, que no puede dejarse al arbitrio de una de las partes, por tanto tampoco al estado, el proceder contra las obligaciones que la propia ley le impone, pues vivimos en un estado de derecho. Al efecto ver principalmente: *Compendio de derecho administrativo* de Luis Humberto Delgado Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, Porrúa, México, 1998, p.p. 187-199; *Derecho Administrativo* de Gabino Fraga, Porrúa, México, 1998, p.p. 138-153; y *Derecho administrativo* de Andrés Serra Rojas, Porrúa México, 1985, p.p. 391-423.

<sup>378</sup> Derecho consistente en mantener la relación de servicio, solo puede romperse en virtud de los supuestos establecidos en la normatividad, previo procedimiento que ofrezca la garantía de audiencia y defensa. Actualmente este opera únicamente en favor del colectivo de los trabajadores de base.

<sup>379</sup> El concepto jurídico del ascenso comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo. Los cargos públicos tienen situaciones diferentes, bien por estar escalonados en diversos grados, bien por estar diversamente remunerados o, en fin, por guardar unos frente a otros una relación de superioridad. En el derecho administrativo moderno se tiende a reconocer que el nombramiento para un empleado no implica una situación personal permanente sino el punto inicial de un proceso gradual de ascenso hacia un mejor cargo con su retribución correspondiente. La finalidad primordial del servicio civil de carrera es obtener el mejor personal, es decir, el más idóneo para desempeñar los cargos públicos. Atiende, pues, al interés del servicio y al lado de éste tiene en cuenta el interés del empleado, de otro modo no podría conseguir la idoneidad buscada. Debe armonizar el interés del individuo con el del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando el ascenso como un legítimo derecho inherente a la carrera y dando

será el tema más relevante del Estatuto General,<sup>380</sup> pues los servidores públicos de carrera deben estar legitimados para ejercer tal derecho.

Cabe advertir que los sistemas de carrera no son de valor universal para todas las disciplinas y en todos los ámbitos. Los diferentes colectivos de servidores públicos no tienen los mismos intereses, ni funcionan ante las mismas motivaciones, pues ni sus aspiraciones ni sus fines son iguales. Por ende son necesarios los Estatutos Específicos, pues reglamentan las carreras específicas de los servidores públicos de acuerdo a las características y necesidades de cada carrera en concreto, por mandato del Estatuto General con el fin de posibilitar y optimizar su aplicación.

Los mejores puestos de trabajo de la organización, deben serlo tanto profesional, como económicamente. Las posibilidades de acceder a la carrera deben hacerse extensivas a todo el personal público. La carrera debe tener carácter progresivo, de tal forma que una vez alcanzadas determinadas categorías o niveles no se pueda luego ser rebajado, es decir debe ser irreversible. Además, la normatividad del servicio civil de carrera debe precisar que todos<sup>381</sup> los cargos de la jerarquía administrativa regida por el sistema de carrera, son alcanzables mediante méritos profesionales y capacidades, previo procedimiento de provisión de puestos.

#### 4.6.4 DERECHO A LA REMUNERACIÓN

Es conveniente que a través de una buena remuneración se haga atractivo el ingreso y se asegure la permanencia de profesionales comprometidos con su labor

a los cargos respectivos la remuneración y consideración debidas para dignificar al servidor público.

Para determinar el ascenso de los empleados públicos se emplean formas variadas. Entre éstas pueden citarse:

- a) el de libre elección;
- b) el que toma como base la antigüedad en el servicio;
- c) el que se funda en los méritos adquiridos por el empleado; y
- d) el que se apoya en las aptitudes del aspirante.

La Constitución Política ordena que los trabajadores gocen de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Por el rango constitucional del mandato, la implementación de la institución del servicio civil de carrera debe ser inmediata, pues debe dársele cabal cumplimiento. La Constitución no hace distinción alguna, debe entonces aplicarse a todos los trabajadores, es decir en todas las dependencias y niveles, exceptuando únicamente a los que marca expresamente la propia Carta Magna.

Por su parte la LFTSE ordena que para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores:

- a) cada dependencia contará con un escalafón (artículo 47);
- b) que las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios (artículo 51);
- c) que las vacantes se cubrirán mediante concursos (artículo 48);
- d) que tienen derecho para participar en los concursos todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior (artículo 48);
- e) que son factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y puntualidad (artículo 50); y finalmente:

que las vacantes se otorgarán en igualdad de condiciones al trabajador que acredite mayor tiempo de servicios (artículo 51).

Además, para el manejo del escalafón, determina la propia ley, que habrá en cada dependencia una comisión mixta formada por igual número de representantes de la dependencia y del sindicato, más un árbitro, quien decidirá en los casos de empate.

<sup>380</sup> El sistema de carrera y el derecho a la carrera, deben ordenarse por ministerio de la propia constitución,

<sup>381</sup> Excepción: aquéllos cuyo nombramiento realiza el presidente en ejercicio de su facultad discrecional.

dentro de la administración pública. Es una forma de dignificar al servidor público y evitar la corrupción.

Mi propuesta en este sentido radica en que los salarios<sup>382</sup> de los servidores públicos<sup>383</sup> de carrera sean adecuados realmente a las responsabilidades

<sup>382</sup> El artículo 123, apartado B de la constitución, contiene los principios que privan en materia de sueldos de los trabajadores al servicio del estado. (Serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante su vigencia, a trabajo igual corresponderá salario igual)

<sup>383</sup> Miguel Acosta Romero en su obra *Segundo curso de Derecho Administrativo*, señala que "El servidor público goza además de ciertas ventajas materiales que el Estado les otorga. Entre las que se encuentra, en primer término, la remuneración, que generalmente se denomina sueldo y es fijado unilateralmente por el Estado, concretamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que pueda ser motivo de alteraciones por vía contractual." En la doctrina se discute acerca de la verdadera naturaleza jurídica de la percepción del sueldo por parte del empleado público.

Dentro de una primera opinión se niega que el empleado tenga un derecho al sueldo, por que "el sueldo, la pensión de retiro y todas las ventajas materiales, dice Duguit, son fijadas por la ley del servicio, no en razón de las prestaciones proporcionadas, no como rentas debidas a un cambio de estas prestaciones, sino para dar al funcionario una situación material y moral en relación con la función que desempeña y que le permita asegurar el buen funcionamiento del servicio público, sin tener que ocuparse por las necesidades de la vida. El sueldo, las ventajas materiales de cualquier naturaleza, aprovechan ciertamente al funcionario; pero no son establecidos, y el quantum es fijado, no en vista del funcionario, no en razón de las prestaciones que él proporciona, sino en vista del buen funcionamiento del servicio público" La segunda opinión se funda en que el empleado tiene un verdadero derecho de crédito y que el sueldo debe entenderse como una contraprestación por sus servicios, sin objetar que la relación de servicio no requiere un contrato, pues el derecho que asiste al empleado podría explicarse, en último término, como una acción de enriquecimiento ilegítimo, mediante la cual podría repetir por aquello que ha enriquecido a la administración. Dentro de este modo de pensar se define el sueldo como la "retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio prestado, retribución equivalente y en proporción a la duración del servicio y que, fijada anualmente, es pagada por periodos regulares. León Dugit, citado por Miguel Acosta Romero, en su *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Op. cit., 1993, pp. 99 y 115.

Para efectos de este trabajo se opina que las razones expuestas para demostrar que el sueldo no es un derecho, no son bastantes para fundar esa conclusión, pues son inexactas analizadas tomando en cuenta los principios contenidos en la legislación laboral. Dado que el sueldo del funcionario público es una compensación de los servicios que presta, como se establece en los textos de los artículos 5° y 13 constitucionales, la regla general es que a nadie se le puede obligar a prestar trabajos sin la justa retribución, y que ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

La LFTSE no deja ninguna duda al respecto, pues en el artículo 32 determina lo que debe entenderse por salario: "es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados".

De aquí se desprende claramente que, dentro de la legislación positiva, el sueldo tiene el carácter de justa retribución, de una compensación, es decir, se trata de una verdadera contraprestación, como si se tratara de un trabajo en general, prestado a cualquier patrón, por cualquier individuo.

El hecho de que el sueldo sea fijado en relación al buen servicio y conforme al rango social que corresponda a la naturaleza de la función encomendada, no le quita su carácter de compensación. Mientras más elevada es la función, mayor eficiencia deberá implicar la prestación del servicio de que se trate y de mayor responsabilidad se estará hablando.

Esta circunstancia lo más que puede explicar es que el sueldo no sea renunciabile, pero no que deje de ser una contraprestación del servicio. Tampoco puede ser negado el carácter de derecho que tiene el sueldo por la circunstancia de que, mientras no se devengue, pueda ser modificado libremente por el poder público, pues la posibilidad de variarlo no es un elemento esencial del sueldo.

Según los incisos IV, V y VI del apartado B del artículo 123 constitucional, los salarios serán fijados por los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos y en ningún caso podrían ser inferiores al mínimo para los trabajadores del Distrito Federal, sin hacer distinciones, y sólo se podrán practicar retenciones, descuentos y deducciones en los casos previstos en las leyes para los casos siguientes:

- a) cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores, pérdidas;
- b) cuando se trate de cuotas sindicales o de cooperativas o de cajas de ahorro, siempre que el empleado hubiera dado previamente su conformidad;
- c) cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- d) cuando se trate de embargos por conceptos de alimentos; y
- e) cuando se trate de obligaciones consentidas derivadas de la adquisición o uso de casas baratas

Salvo en estos tres últimos casos, en los demás el descuento no puede exceder del treinta por ciento del importe del salario total

encomendadas. Con este fin podrían llevarse a cabo estudios de campo en la iniciativa privada, en el sector paraestatal, así como en otros países, a efecto de tener elementos de comparación y poder establecer salarios atractivos, tomando en cuenta la capacidad económica del estado, pero sin perder de vista el fin que se persigue.

#### 4.6.5 DERECHO AL DESCANSO<sup>384</sup>

Este derecho, cuyo mínimo está consagrado en las fracciones II y III del apartado B del artículo 123 constitucional,<sup>385</sup> debe ser garantizado a los servidores de carrera por el Estatuto General, y debe reglamentarse minuciosamente por el Estatuto Específico en el capítulo relativo a los derechos de los servidores de carrera. Así, por fin será lógico que los llamados mandos medios y superiores puedan hacer uso de este legítimo derecho.

Además, sugiero que el Estatuto General comprenda la figura del año sabático<sup>386</sup> y que se pormenore en los estatutos específicos correspondientes como un derecho que tendrán los todos los servidores públicos de carrera con cargos de director de área y superiores, cuya labor consista en proporcionar asesorías, llevar a cabo investigaciones, elaborar proyectos específicos, implementar políticas, impartir cursos, etcétera. Previo cumplimiento de requisitos formales y luego del análisis, y en su caso, autorización del Instituto, se concederá dicha prerrogativa al autor del proyecto de investigación presentado, mismo que necesariamente debe tener por objeto mejorar el desempeño profesional del servidor público de carrera en un área de interés para el servicio civil en particular, o para la administración pública federal en general (como la excelencia en la prestación de cierto servicio público, etcétera). Su promoción y coordinación debe ser encomendada al Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal, el cual para dar celeridad y pugnar la objetividad que el caso amerita, apoyará sus decisiones en los dictámenes técnicos que al efecto emitan los representantes del Instituto conjuntamente con los órganos mixtos de la carrera específica de que se trate.

---

(artículos 45 y 38).

A la fecha "...el sistema retributivo es injusto, es complicado, es clandestino, es impuesto y no negociado, desigual para unos colectivos respecto de otros y como consecuencia de lo anterior carece de lógica interna." Haro Belchez, G., *Aportaciones para la reforma...*, Op. cit., p. 431.

<sup>384</sup> El derecho al descanso y otras necesidades de índole social, cultural, de salud, etcétera; son tutelados por la disciplina jurídica denominada derecho de la seguridad social.

<sup>385</sup> II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

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

<sup>386</sup> Este derecho consiste en separarse de sus labores durante un año, con goce de sueldo y sin menoscabo o pérdida de su antigüedad, para dedicarse al estudio y a la realización de actividades que les permitan superarse profesionalmente en las materias específicas que su área requiere. La periodicidad de su ejercicio es la siguiente: por cada seis años de servicio ininterrumpidos, los titulares de los cargos de carrera expresamente señalados en los Estatutos Específicos gozarán de un año sabático, previa cumplimentación de los requisitos formales y con la aprobación del proyecto de trabajo emitida por el Instituto. Información basada en la *Compilación de legislación universitaria, Estatuto del personal académico*, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, UNAM, México, 1992, p. 197.

También los derechos a las licencias y permisos<sup>387</sup> deben ser apropiadamente reconocidos y regulados por los Estatutos. Especificar sus condiciones, plazos, y cómo operan, de acuerdo a sus características y a las situaciones concretas, contribuirá a eliminar la discrecionalidad y el favoritismo, y a pugnar por un ambiente laboral sano.

#### 4.6.6 DERECHO A PREMIOS, HONORES Y CONSIDERACIONES<sup>388</sup>

El otorgamiento de estas distinciones a los servidores de carrera tiene como finalidad reconocer su actuación honesta, íntegra, imparcial, objetiva y responsable. Deben crearse nuevos rubros o categorías para posibilitar la participación de los servidores de carrera y hacer extensivo a ellos este derecho. Podría consultarse la opinión ciudadana, a los propios servidores públicos, a las asociaciones de personal de carrera, etcétera, a fin de realizar investigaciones sobre casos prácticos y de interés para el Instituto, para la administración pública o para la colectividad en general, siempre que redunden positivamente en su formación académica y profesional. La finalidad es no solo y premiar a los mejores trabajos presentados al concurso, sino motivar la investigación, el estudio y la autosuperación en busca de soluciones a problemas actuales.<sup>389</sup>

<sup>387</sup> A la fecha, el artículo 45 de la LFTSE (aplicable a los trabajadores de base) únicamente los señala como causas de suspensión temporal de la relación de trabajo.

<sup>388</sup> Sobre el particular, cabe señalar que la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1975, regula el tema de manera específica.

La Ley establece que se otorgarán estímulos y recompensas a los empleados públicos (artículo 4). Con este fin se crea el Premio Nacional de Administración Pública para distinguir a los seleccionados, en los términos que la normatividad de la materia establece. El artículo 34 de la LFTSE consagra el derecho de los trabajadores a que, por cada cinco años de servicios prestados, a recibir una prima complementaria del salario. El monto correspondiente se fija en el Presupuesto de Egresos vigente.

Pese a que ya existe una regulación al respecto, se considera necesario actualizar, mejorar y especializar sus términos, pues estos premios son básicamente para los trabajadores de base, por lo que se deja nuevamente a los trabajadores de confianza fuera del alcance de aplicación de dichas consideraciones. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 92 (último párrafo, que excluye al trabajador de confianza del derecho a ser reconocido por su "desempeño sobresaliente en las actividades encomendadas", de tal forma que para ser participe en el concurso en mención, debe elaborar documentos, estudios, iniciativas, propuestas de reforma administrativa, etcétera. Lo cual es por demás injusto, ya que por el horario de trabajo, el alto grado de responsabilidad que implican sus puestos y la común excesiva carga de trabajo, al trabajador de confianza le resulta materialmente imposible la elaboración de los documentos que al efecto se exigen.

Este, es únicamente uno más de los casos de exclusión y discriminación del personal de confianza. Su reconocimiento debería garantizarse mediante la incorporación de éste derecho en la ley de la materia.

Respecto del otorgamiento de este reconocimiento, cabe señalar que en la práctica en las dependencias del Ejecutivo Federal se ha llegado a *rifar* el premio, pues éste se compone de un reconocimiento escrito y de una cantidad económica. En ocasiones se divide entre dos o tres trabajadores, fijándose de común acuerdo quiénes se repartirán la suma de que se trate y quien obtendrá el documento. Este hecho, entre otros, desmotiva a los trabajadores pues con el tiempo, serán todos, casi sin importar el mérito, quienes habrán recibido dicho *honor*, que por obvias razones deja de serlo, pues se vulgariza y pierde el carácter que debería revestirlo.

En un sistema de administración pública ceñido a los criterios generales imperantes en el servicio civil de carrera, estas anomalías no son siquiera factibles, pues la profesionalización del servidor público implica simultáneamente dignificación, y un burócrata de carrera digno dejará constancia de su trabajo, de su mérito y de su actuación. Por tanto es lógico pensar que no será fácil convencerle de repartir los frutos de su constante esfuerzo y mérito profesionales.

<sup>389</sup> Ejemplo: soluciones a problemas: de basura; alternativas de financiamiento de servicios públicos, mantenimiento de escuelas; optimización y reciclaje de recursos materiales, medidas flexibilizadoras y modernizadoras de administración del

El servidor público de carrera que desempeñe cotidianamente en forma sobresaliente las actividades que le han sido encomendadas, tiene derecho a que por ello se le honre.

Se sugiere que el Estatuto Específico pormenorice lo referente a las consideraciones, y que se diversifiquen sus especies de modo que puedan consistir en cantidades de dinero o en especie, por ejemplo: viajes con afanes culturales o de recreación y descanso a diversos destinos; entradas para eventos culturales; becas de estudio e investigación acordes a la especialidad del servidor de carrera y a su rango, incluso en el extranjero, dentro de las posibilidades de orden presupuestal; material didáctico como enciclopedias; equipo de cómputo; etcétera.

#### 4.6.7 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL <sup>390</sup>

personal público, etcétera.

<sup>390</sup> Consagrado en la Constitución General de la República, el Derecho a la Seguridad Social "...establece las bases mínimas sobre las cuales se organizará la seguridad social. (Artículo 125 Apartado B, Fracción XII, incisos a), b), c), d), e) y f)). Los derechos llamados de la seguridad social. En México, únicamente en los ordenamientos jurídicos tienen claridad. En la práctica, es tardado y engorroso exigirlos. Sin embargo son *beneficios* de los trabajadores sin mejor opción y, sobre todo, perseverantes. Se les llama también prestaciones.

El género es el Derecho a la Seguridad Social, las especies, enumeradas en el artículo 3º de la Ley del ISSSTE son:

- a) Medicina preventiva.
- b) Seguro de enfermedades y maternidad.
- c) Servicios de rehabilitación física y mental.
- d) Seguro de riesgos del trabajo.
- e) Seguro de jubilación.
- f) Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
- g) Seguro de invalidez.
- h) Seguro por causa de muerte.
- i) Seguro de cesantía en edad avanzada.
- j) Indemnización global.
- k) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- l) Servicios de integración a jubilados y pensionados.
- m) Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- n) Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- o) Préstamos a mediano plazo.
- p) Préstamos a corto plazo.
- q) Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y sus derechohabientes.
- r) Servicios turísticos.
- s) Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
- t) Servicios funerarios.

De estas prestaciones se benefician:

Del seguro de enfermedades (no profesionales), el trabajador, el pensionista y sus familiares. (artículos 23 y 24); del seguro de maternidad, la mujer trabajadora y la esposa o concubina del trabajador o pensionista (artículo 28); de la jubilación, del seguro de vejez, de invalidez y de la indemnización global, los trabajadores.

Tomando en consideración que la seguridad social se otorga, por ministerio de la propia constitución, de acuerdo con las bases mínimas, pueden ser ampliadas por el *Estatuto General*, cuya creación se sugiere en esta tesis. En materia de seguridad social hay aún mucho por hacer. De capital importancia es mejorar y optimizar los servicios mencionados, pues son a tal grado deficientes, que el servidor público no puede *darse el lujo* de solicitarlos, pues implican una lamentable pérdida de tiempo. Sus responsabilidades y deberes le obligan a prescindir de ellos o a pagar servicios de particulares.

Al servidor público se le exige cada día con más rigor el cabal cumplimiento de las labores que se le encomiendan. Se le ha inculcado que el trabajo debe realizarse con miras a lograr resultados de calidad, que debe alcanzar la excelencia. Pese a estas justas exigencias, lo que recibe a cambio, si acaso así fuera, es ser tratado con desprecio e indiferencia cuando demanda las

Para asegurar a los servidores de carrera la excelencia de estos servicios propongo un giro de ciento ochenta grados a la forma de prestación actual, pues es obsoleta. Estos servicios deben satisfacer realmente a quien los demanda, ello precisa crear la opción de elegir libremente, incluso decidirse por aquellos servicios que ofrece la iniciativa privada, o asistir al centro de salud de su preferencia, sin importar su domicilio, o si es una institución pública o privada, etcétera. Al efecto, el ISSSTE debe tornarse, más un órgano de coordinación, verificación y unificación de la prestación de los servicios de la seguridad social, de modo que los trabajadores de carrera sigan pagando las tarifas por los seguros específicos al ISSSTE, como hasta ahora, y por su conducto se llevara a cabo el pago por dicho servicio al prestador. Eso inyectarían nuevos bríos al ISSSTE, esa institución tan necesaria, pero tan ineficaz. Y simultáneamente se evitaría que el servidor público que paga por estos conceptos al ISSSTE y que prescinde de ellos por su mala calidad, tenga que pagar nuevamente en la institución privada donde realmente se atiende. Analizar exhaustivamente todos y cada uno de los derechos de la seguridad social evidencia que es tan factible como urgente crear alternativas dignas.

#### 4.6.8 DERECHO A SINDICACIÓN Y HUELGA<sup>391</sup>

prestaciones a que tiene derecho.

Los servicios deben ganarse primeramente ese calificativo; deben mejorarse; crear opciones; acercarse a los lugares de trabajo, o mejor aún, concesionarse a quienes los presten con profesionalismo. El asunto lo merece. La situación actual es penosa. El servidor público merece más. Prestaciones y servicios de calidad, cuya demanda no genere más problemas, cuyo trámite no sea más importante que su prestación.

<sup>391</sup> Al estar incluido en la fracción X del artículo 123 constitucional, el derecho de los trabajadores para asociarse en defensa de sus intereses comunes, se le otorga el rango constitucional. Por ello, y bajo el supuesto de la unidad de la legislación laboral en materia burocrática, se aumenta la imperiosa necesidad de tutelar al trabajador de confianza, de modo que tenga acceso a un representante y portavoz para lograr un trato más justo, más equitativo. Este grupo de servidores públicos (actualmente solo son servidores públicos de confianza) forma una clase desprotegida y ansiosa de reconocimiento y de seguridad, que desea conseguir ventajas justas a su favor. Por mandato constitucional y legal el trabajo debe ser respetado. Trabajo es trabajo, y atendiendo a esa lógica, no es menos valioso el trabajo del burócrata que el realizado por quien labora para patrones de la iniciativa privada. El único patrimonio del trabajador, sea servidor público, o llámesele como se le llame, es su capacidad para laborar. Sin embargo, a los servidores públicos de confianza se les ha venido excluyendo del derecho de defenderse de incontables injusticias. Para que esto sea posible no bastan acciones aisladas, es preciso que la lucha contra esa notoria desigualdad sea profunda, continua y sistemática. Es tiempo de garantizar a este gremio el trato justo y humano a que tienen derecho todos los trabajadores, por el hecho de serlo. Si bien es cierto que el trabajo del colectivo de base debe ser tutelado, igualmente cierto es que el trabajo que desempeña la estructura burocrática que conformará el colectivo de carrera, es el que en realidad mueve al país y lo impacta en todas y cada una de sus esferas de acción. El planteamiento que se defiende en este análisis no puede concebirse sino hasta que los derechos de los trabajadores de confianza se vean reconocidos y amparados. Encomendarle esta labor a un órgano especializado conformado por personas con los mismos intereses y problemas constituiría un gran paso hacia la uniformidad de que se ha venido aludiendo. La existencia de un organismo de representación con facultades para portar las opiniones y exigencias, y defender a los denominados trabajadores de carrera, por la importancia cualitativa y cuantitativa que este colectivo posee, no puede postergarse ni rechazarse. La discriminación de éste grupo ocasiona, como se ha sustentado, graves injusticias, costos políticos y, lo más grave, detrimento en la calidad, celeridad y continuidad de la función pública. Además, encarece la función administrativa del estado pues, debido a los despidos irracionales se ocasionan nombramientos de nuevo personal. Los nuevos servidores públicos, novatos en las áreas a que ingresan, requieren un tiempo considerable de aprendizaje lo cual conlleva necesariamente a gastos estratosféricos. Ello invita a cuestionarse sobre la relación costo-beneficio que esto implica. Más adecuado sería que las asociaciones del personal de carrera intercedieran a favor del servidor de carrera y así velar por su permanencia, de modo tal que los despidos fueran únicamente en casos excepcionales y justificados, sobre todo con el ánimo de permitir la especialización y permanencia en el empleo público, principio fundamental del tema que nos ocupa. El desarrollo de la administración pública requiere en México un replanteamiento. Debe procurarse la igualdad, la unificación, evitar las exclusiones, reglamentar y pormenorizar detalladamente los casos especiales. En esta lógica, la

En la normatividad de la materia, debe reconocerse el derecho a asociación para el colectivo de los trabajadores de carrera.

La creación de una instancia sindical de representación evidentemente no facilitaría la implementación del servicio civil de carrera, pues pretender lograr fines reivindicatorios por su conducto politizaría la carrera. Lo cual no sería deseable pues obstaculizaría dicha implementación.

El personal de carrera debe tener oportunidad de unirse para la defensa de sus legítimos intereses, por lo que debe poder elegir a sus representantes, quienes tendrán voz y voto en los órganos mixtos auxiliares de los procesos propios del sistema de servicio civil de carrera. La existencia de estos órganos mixtos debe estar prevista expresamente por el Estatuto General y su encomienda específica se pormenorizará en los Estatutos Específicos.

Las Asociaciones del Personal de Carrera, entre otras tareas de carácter técnico, se abocarán a desempeñar tareas de representación. Su misión será auxiliar al Instituto en los procedimientos inherentes a las diversas fases de la carrera, e intervenir como neutralizadores, es decir, verificar que éstos se realicen con estricto apego al Estatuto General y a la normatividad específica correspondiente.

Bajo esta lógica, debe permitirse la existencia de una asociación de personal de carrera por dependencia. Pues es claro que cada ámbito engendra situaciones e intereses distintos.

Como se dijo, la heterogeneidad del personal que labora en la administración pública federal, no permitiría siquiera que las distintas carreras fueran representadas por una sola asociación, pues los llamados intereses comunes son distintos. Sería un error no reconocer esto. Cabe recordar que la aplicación del artículo 123 constitucional, en lo concerniente al dilema de si el derecho de asociación corresponde a los trabajadores del estado, fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>392</sup> La fracción X del Apartado B del precepto señalado ordena lo siguiente: *“Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes...”*

Los sindicatos existentes han presionado para que se califique a todos los trabajadores por igual en base, principalmente, a un único elemento de ponderación consistente en la antigüedad, mismo que deja fuera otros factores objetivos y medibles como la aptitud en el desempeño laboral. El sistema de carrera en México no debe ser negociado, sino asumido voluntariamente por los interesados; no requiere consultar a las organizaciones sindicales existentes. Las organizaciones sindicales de los trabajadores de base tienen representatividad y por

existencia de la defensa y representación del colectivo en mención es una exigencia jurídica, profesional y social que debe aceptarse.

<sup>392</sup> Información basada en el capítulo IV, los derechos de los servidores del estado, de la obra *Derecho administrativo*, del autor Andrés Serra Rojas, Op. cit. pp. 391-438.



su acción reivindicativa dirigida al colectivo más numeroso y menos favorecido suelen emplear mecanismos para conseguir mejoras generales y automáticas.

Las asociaciones de los servidores públicos de carrera, tendrán un objetivo distinto. Deberán pugnar precisamente por lo contrario. Se pretende que defiendan el derecho a la carrera, sin petrificar los ascensos, sino favorecerlos al propiciar y defender la especialización y la ponderación objetiva de los méritos profesionales de los servidores de carrera. En virtud que las categorías de directivos, mandos medios, técnicos, etcétera, están perfectamente definidas, diferenciadas y tratadas, cada colectivo, que forma un grupo o estrato distinto, debe ser defendido y representado por quien comparta iguales ideales, intereses, etcétera.

No debemos engañarnos, tratar igual a lo diferente es un error que imposibilitaría compartir los derechos de los servidores públicos de carrera con otros colectivos, pues se desvirtuaría su naturaleza.

Las asociaciones que surjan en virtud del servicio civil de carrera tendrán encomendada la representatividad del colectivo de cada carrera en específico.

En tal virtud participarán activamente en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, diseño de pruebas, elaboración y actualización permanente de exámenes de ingreso y ascenso. Aportarán opiniones y expondrán las necesidades que se presenten en sus carreras a los órganos correspondientes, lo cual se tomará en cuenta al actualizar el contenido de los cursos de capacitación y profesionalización a impartir por el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal. Asimismo, se les requerirá para la valoración técnica de la currícula contenida en los expedientes de los aspirantes; serán los encargados de la elaboración y ordenación de las listas de prelación para los ascensos contenidas en la Base de Datos Única del Personal de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal, etcétera. El correcto desempeño de sus funciones permitirá modernizar y objetivizar al máximo las formas de acceder a los distintos niveles de la carrera. En lo general se regirán por la normatividad aplicable del Estatuto General y, en lo particular por los Estatutos Específicos de la Carrera que corresponda, así como por los acuerdos tomados en sus asambleas, en los términos del marco jurídico aplicable.

La afiliación a las asociaciones de los servidores públicos de carrera debe ser una decisión tomada con absoluta libertad por cada individuo.

Posibilitar la existencia y la participación de estas asociaciones de ejecutores del proceso de modernización y desarrollo del país, será una decisión estratégica para fortalecer la profesionalización permanente del servidor público.

En el sistema cuya implementación propongo, el derecho a huelga, en virtud de que la carrera profesional del servidor público no pretende beneficios automáticos para todos, sino progresivos, graduales y en forma selectiva, basándose en

criterios objetivos de ponderación de la capacidad, el mérito y la antigüedad, sólo para los que logren permanecer y ascender en base al esfuerzo cotidiano y que demuestren vocación de servicio público, seguirá como hasta ahora, siendo un derecho para el colectivo de los trabajadores llamados de base.

#### 4.7 REGÍMENES DE RESPONSABILIDADES Y DISCIPLINARIO

Un tema fundamental del quehacer de la administración pública contemporánea consiste en el Código Ético y de Conducta<sup>393</sup> de los Servidores Públicos. Éste se forma del conjunto de normas que determinan la conducta de los servidores públicos con la finalidad de garantizar la cohesión y la convivencia social.

El marco normativo de la responsabilidad administrativa<sup>394</sup> lo componen fundamentalmente: el Título Cuarto de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ambos formaron parte de la denominada, Renovación Moral de la Sociedad, que imperó en el sexenio del presidente De la Madrid, cuyo principal objetivo consistió en erradicar la corrupción de la función pública.<sup>395</sup>

<sup>393</sup> Actualmente adquieren inusitada importancia aquéllos ordenamientos que persiguen fortalecer el aparato gubernamental y conducir a la transparencia e imparcialidad de las relaciones entre éste y la sociedad. La potestad sancionadora de la administración pública se ha desarrollado considerablemente en la última década. El propósito de controlar la conducta de los servidores públicos es claro: prevenir irregularidades que afecten el buen desempeño del servicio público y los intereses de la sociedad. Lo señalado encuentra un claro ejemplo precisamente en la legislación básica de la materia, encabezada por los artículos constitucionales 108 y 123, apartado B, así como en la ley de la materia.

- a) <sup>394</sup> La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto, denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que formó parte de la reforma de 28 de diciembre de 1982.
- b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- c) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.
- d) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
- e) Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.
- f) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos.
- g) Ley de Planeación.
- h) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- i) Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal.
- j) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- k) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- l) Código Federal de Procedimientos Penales.
- m) Código Fiscal de la Federación.
- n) Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (anual).
- o) Reglamentos Interiores de todas y cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal.
- p) Acuerdos Delegatorios de Facultades de todas y cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal.

Otras leyes específicas que regulan áreas o actividades concretas de los servidores públicos.

<sup>395</sup> Al respecto, considero relevante señalar que obediendo a la lógica anterior se creó la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Se establecieron cuatro tipos de responsabilidades de los trabajadores del Estado:

La política (artículo 9, fracción I constitucional).

La administrativa (artículos 109, fracción III, y 113 constitucionales).

La civil (artículo 111 constitucional);

y la penal (artículo 109 constitucional, fracción II)

Este régimen fue respetado a tal grado que únicamente hubo reformas en aquéllas que pudiese generar confusión, por ejemplo: la

A fin de ilustrar la importancia de lograr la transparencia e imparcialidad de la actuación de la burocracia, baste analizar el artículo 44<sup>396</sup> de la legislación

denominación cambió pues el concepto *funcionario* hacía pensar en una idea de privilegio, por lo que cambió por *servidor público* pues se vincula directamente con la idea de servicio.

Se desarrolló detalladamente el régimen de la responsabilidad administrativa; misma que se refiere directamente al servicio público, ya que surge del incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, propias del servidor público. El incumplimiento ocasiona el fincamiento de la responsabilidad y por ende, la aplicación de las correspondientes sanciones administrativas. La responsabilidad administrativa, como ya se señaló, puede ser causada por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones, no importando que la acción afecte o no a terceros; en tal caso: puede surgir la responsabilidad civil e incluso la penal.

<sup>396</sup> La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 44 les impone las obligaciones de:

*I.-Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos. II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio. III.-Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo. IV.-Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. V.-Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.*

*VI.-Asistir puntualmente a sus labores. VII.-No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y VIII.-Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.* Estos deberes que se complementan con los señalados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistentes en lo siguiente:

*Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas: I.-Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; II.-Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos; III.-Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos; IV.-Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas; V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación por motivo de éste;*

*VI.-Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad; VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones; VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia donde presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba; IX.-*

*Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones; X.-Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan; XI.-Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba; XII.-Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte; XIV.-Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos; XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate En el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado de su empleo, cargo o comisión; XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que*

burocrática que constriñe a los trabajadores al servicio del estado a cumplir las

el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII; XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII; XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley; XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta; XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan; XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan; XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y XXIII.- Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la secretaria a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto. De conformidad con el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponde al superior jerárquico -entendiendo al titular de la dependencia o, en su caso, al coordinador del sector de la entidad correspondiente- la aplicación de las sanciones a las infracciones al citado artículo 47, a través de la contraloría interna. En el artículo 50 se preceptúa que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior jerárquico y todos los servidores públicos están obligados a respetar y hacer respetar el derecho de cualquier interesado a la formulación de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 49, además deben evitar que por éstas se causen molestias indebidas al quejoso. Al efecto determina que el servidor público que por sí o por interpósita persona, valiéndose de cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que realice cualquier injusticia, que lesione los intereses los denunciantes, incurre en responsabilidad administrativa. El propio ordenamiento en comento determina las sanciones por faltas administrativas y los procedimientos para aplicarlas. Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: Apercibimiento privado o público; Amonestación privada o pública; Suspensión; Destitución del puesto; Sanción económica; Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Los criterios para la imposición de las sanciones, determinados en el artículo 54, se basan en los elementos siguientes. La gravedad de la responsabilidad en que se incurre y la conveniencia de suprimir infracciones a las disposiciones de la propia ley; La situación económica del infractor. Su nivel jerárquico, antecedentes y condiciones. Las condiciones exteriores y medios de ejecución; La antigüedad en el servicio; Si es un caso de reincidencia, y finalmente, el monto del beneficio económico obtenido de la falta cometida. El artículo 56 de la legislación en análisis contiene las reglas para la aplicación de las sanciones, mismas que consisten en lo siguiente: I.-El superior jerárquico está facultado para sancionar cuando corresponda el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses. II.-Corresponde también al superior jerárquico destituir del empleo, cargo o comisión a los servidores públicos infractores. Debe ceñir su actuación a los procedimientos prescritos en las leyes respectivas. III.-Igualmente si se trata de sancionar con la suspensión del empleo, cargo o comisión durante un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, o con la destitución de los servidores públicos de confianza. IV.-Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aplicar los procedimientos a que hacen referencia las dos fracciones anteriores, y demandar la destitución del servidor público infractor o destituyéndolo cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico; V.- Corresponde dictar resolución de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público al infractor, a la autoridad jurisdiccional competente (Tribunal Fiscal de la Federación) VI.- Si se trata de sanciones económicas, corresponderá su aplicación al superior jerárquico, si el monto del lucro obtenido o el daño causado no excede de cien veces el salario mínimo, general, mensual, vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando sea superior. De conformidad con el texto del artículo 57 del ordenamiento citado, los servidores públicos deben denunciar por escrito a la contraloría interna que corresponda, los hechos que consideren sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos bajo su mando.

obligaciones ahí señaladas.<sup>397</sup>\*

Como se puede percibir, en esta materia es palpable la imperiosa necesidad de promover, -mediante estudio, análisis y difusión- las obligaciones de la burocracia encaminadas a tutelar la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia del desempeño de su función. Este Código Ético y de Conducta debe señalar los criterios que ayuden a comprender aspectos que inciden en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la administración y en la aplicación específica sus normas.

Los servidores de carrera requerirán apoyo a su desempeño mediante el fortalecimiento de principios basados en el mérito, la probidad y la honestidad. Deben ser regidos por normas jurídicas claras y sencillas que eleven la capacidad gubernamental para atender las demandas de la sociedad y del propio servicio público. Aglutinar en un sólo cuerpo normativo, difundir y explicar los objetivos y los alcances de este código fortalecerá permanentemente los valores éticos que requiere la acción cotidiana de nuestro gobierno. El Estatuto General debe dedicar un capítulo a esta materia. Las acciones que en este sentido se emprendan tenderán a favorecer actitudes honestas e íntegras; para que la vocación del servidor público descance en principios éticos y valores morales; y que su meta sea servir a la sociedad.<sup>398</sup>

Al respecto, cabe comentar que en un ambiente en el que el propio servidor público se considera a sí mismo, y los demás lo consideran, responsable de sus actos, la práctica de la integridad es relativamente más fácil que donde no se valora el principio de la responsabilidad personal. Una cultura de la responsabilidad tiende a apoyar y reforzar las aspiraciones morales del servidor público.<sup>399</sup>

#### 4.8 MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN QUE IMPLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Racionalizar, uniformar y dar congruencia al ámbito burocrático precisa llevar a cabo modificaciones a la legislación de la materia; lo que permitirá la óptima implementación del servicio civil de carrera.

<sup>397</sup> Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963 (\*modificada mediante 18 reformas publicadas por el órgano oficial de difusión citado, en las fechas siguientes: 20-01-67, 20-01-67 28-12-72, 23-12-74, 24-12-74, 31-12-74, 31-12-75, 23-10-78, 29-12-78, 31-12-79, 15-01-80, 15-01-80 15-01-80 21-02-83, 12-01-84, 12-01-84 31-12-84, 22-12-87).

<sup>398</sup> "La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos condenó la irresponsabilidad del servidor público por generar ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, por erosionar el Estado de derecho y actuar contra la democracia. La ley establece que los servidores públicos que incumplan sus obligaciones legalmente establecidas, son quienes pueden incurrir en responsabilidad administrativa". Comentario de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 1a. ed., Porrúa, México, 1996, pág. 67.

<sup>399</sup> BRANDEN, Nathaniel, *Los seis pilares de la autoestima, (tema: la práctica de la integridad personal)*, Paidós, México, 1998, pp. 163-181.

Considero que las principales modificaciones a emprender serían las siguientes:

**A) Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** (En ejercicio de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, consagrada en el artículo 135 de la Constitución):

a) En primer lugar habrá que limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a los servidores públicos, pues por excelencia su ejercicio ha derivado en un constante exceso, por lo que constituye la base constitucional de todo el atraso, la injusticia y el caos imperante en materia de personal en nuestro actual sistema administrativo. Dicha medida implica la reforma al artículo 89 constitucional, fracciones II, III y IV.

b) El instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal surgirá por ministerio del propio Estauto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal, que será expedido por el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad para legislar consagrada en la fracción X del artículo 73 constitucional, y en acatamiento a la orden expresa contenida en la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional. La reformas propuestas se fundamentarán en el artículo 135, que proclama que la facultad reformadora de la constitución es exclusiva del congreso. Modificará el texto del primer párrafo del artículo 90 de nuestra ley fundamental para quedar como sigue:

*Artículo 90.- 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 estarán 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; los asuntos técnico-administrativos referentes a la profesionalización de los servidores públicos y a la modernización de la administración pública federal se encargarán al Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal que el Congreso al efecto cree para objetivizar la conformación de la estructura burocrática y apoyar la operación del Poder Ejecutivo.*

c) Se requerirá modificar la base constitucional de los actuales regímenes jurídicos de la burocracia (es decir el artículo 123, apartado B) para insertar en una nueva fracción el sistema de carrera y el derecho de los servidores públicos con cargos de mandos medios o superiores (conforman gran parte del colectivo de confianza, previsto en la fracción XIV del mismo precepto)<sup>400</sup> para ingresar. Así, la legislación burocrática se referira solamente un género: trabajadores al servicio del estado. Las clases diferenciadas serán: servidores de carrera y, trabajadores de base. Deben especificarse los casos de excepción (cargos de confianza) enumerarlos, y determinar el régimen jurídico específico a que se sujetarán.

<sup>400</sup> Artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIV. *La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza...*

d) Modificar la Fracción VII<sup>401</sup> del Artículo 123, Apartado B, para especificar que los sistemas a que se refiere son: el concurso, la oposición y el concurso-oposición. En esta misma fracción cabe determinar que la encomienda de crear escuelas de administración pública estará a cargo del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal, y la desempeñará este mismo en base a sus atribuciones en materia de selección, preparación, profesionalización y especialización de los servidores públicos en general y de carrera en particular. Con el fin de optimizar su labor deberá acercarse a todos los lugares donde la administración pública federal tenga algún cometido por cumplir.

## **B) Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

a) Uniformar la administración de los servidores públicos de carrera a nivel federal requiere depositar todas las atribuciones de la materia en un solo organismo: el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal. Que éste se ponga al servicio de la Administración Pública Federal como un instrumento técnico y estratégico del Estado. Con ese fin cumplirá funciones innovadoras y absorberá las atribuciones que hasta ahora tiene encomendadas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el artículo 31<sup>402</sup> de la Ley Orgánica, pues su intromisión amenazaría con fraccionar la autoridad única del Instituto y ocasionaría confusión, duplicidad, y la generación de altos costos de tipo económico, político y social, como hasta ahora sucede. La idea es proporcionar unidad, congruencia y uniformidad a la implementación de las políticas, los planes y programas nacionales en materia de personal público y a las acciones que los materialicen.

b) En este mismo sentido se precisa derogar el artículo 37<sup>403</sup> de la Ley Orgánica, de tal forma que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo desaparezca, pues la modernización administrativa y el servicio civil de carrera

<sup>401</sup> Artículo 123 constitucional, apartado B, fracción VII: *La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos, y las aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.*

<sup>402</sup> Artículo 31 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones: XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal

XXIV.- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;

<sup>403</sup> Artículo 37 de la ley orgánica de la administración pública federal, fracciones:

XXVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

VII.- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

pasarán a ser competencia del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal. La facultad de controlar la gestión del ejecutivo debe ser asumida por otro órgano autónomo, descentralizado a cargo del Congreso de la Unión, que trabajaría en forma coordinada con la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyo titular sea designado por la Cámara de Senadores y no por el presidente de la república como sucede con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La facultad de controlar al ejecutivo requiere ser fortalecida, pues tanto el control como la vigilancia que el Legislativo debe ejercer sobre el Presidente de la República no son suficientes. A tal grado que el Poder Legislativo se percibe a sí mismo como "un poder desarmado" por la Ley y por el Presupuesto para ejercer cualquier tipo de control o vigilancia sobre los actos del ejecutivo, con lo que el poder de éste sigue acrecentándose indefectiblemente, por la sencilla razón de que, en el estado actual, la ley lo vuelve casi totalmente irresponsable frente a los otros dos poderes. Estas medidas evitarían que las autoridades del servicio civil se corrompan y privilegien o se vuelvan cómplices de actos irregulares en el ámbito de su competencia. El lector apreciará que las medidas son severas, pero estará de acuerdo en que la carencia actual de mecanismos eficaces de control aumenta y motiva el abuso por parte de las autoridades administrativas, pues el ejecutivo pretende que bastan las acciones débiles de autosupervisión para garantizar la transparencia de su gestión.<sup>404</sup>

### **C) Modificaciones a la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y a los regímenes de responsabilidad y disciplinario.**

Debe adecuarse su texto a la situación estatutaria que imperaría en materia de servicio civil de carrera e integrar toda la normatividad que conforma los regímenes de responsabilidades y disciplinario en el Código Ético y de Conducta de los Servidores Públicos, mismo que formaría parte del Estatuto General propuesto.

### **D) Elaboración del Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal.**

La administración del personal público de carrera al servicio de la administración pública federal se regirá por principios consagrados en la constitución. Ésta faculta al Congreso de la Unión, en ejercicio de la atribución contenida en la fracción X del artículo 73,<sup>405</sup> para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, es decir, le corresponde al congreso crear el Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal.

El Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal regirá las relaciones laborales entre la administración pública federal y sus servidores de carrera. La racionalidad, la uniformidad y la congruencia que el sistema precisa, deben descansar sobre dos

<sup>404</sup> Comentario documentado en la obra de Arnaldo Córdova, *La nación y la constitución, la lucha por la democracia en México*, 1a. ed. Claves Latinoamericanas, México, 1989, pp. 441-453.

<sup>405</sup> Artículo 73 constitucional, fracción X: (...) y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.



principios: la capacidad y el mérito.

Desde mi punto de vista la tendencia correcta<sup>406</sup> es que el Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal contenga las reglas y principios generales que rijan esta materia incorporando lo más relevante: conceptos básicos; garantías elementales; y los ejes del sistema referentes: a condiciones de ingreso a la administración pública, nombramiento, clasificación de puestos, remuneración, adiestramiento, clasificación de personal, derechos del servidor público de carrera en general, prohibiciones, regímenes de responsabilidades y disciplinario, derecho a la carrera extensivo a todo el personal que cubra los requisitos y condiciones contenidos en las normas correspondientes a cada carrera; ordenar expresamente la creación de los Órganos Superiores del Servicio Civil de Carrera; establecer medios de defensa legales; ordenar que se expida la normatividad reglamentaria y el término para ello especificado exactamente en los artículos transitorios).

Considero que el Estatuto debe aglutinar los temas siguientes:

- a) Ordenar la creación del único órgano máximo encargado de dirigir el servicio civil de carrera: Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal;
- b) Órganos mixtos específicos de las diferentes carreras; asociaciones de los servidores de carrera;
- c) Ordenar, con fundamento en la facultad contenida en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del Servicio Civil de Carrera, órgano materialmente jurisdiccional para dirimir los asuntos que se susciten en materia de servicio civil. Tendrá carácter conciliador y arbitral. Su existencia es necesaria, pues se requiere un tribunal idóneo para solucionar las controversias con el estado de todos los servidores públicos de carrera. Su creación debe fundarse en la Fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional y debe contemplarse su existencia en el Apartado B del Artículo 123 constitucional. A efecto de determinar los procedimientos que se ventilarán ante él; su forma de integración; su organización; y normar estrictamente su funcionamiento, el Congreso de la Unión le facultará para expedir su Ley Orgánica;
- d) Los casos en que podrá ser requerida la participación de los titulares de las dependencias del ejecutivo federal;
- e) Conceptos generales en materia de carrera del servidor público;
- f) Convocatorias;reclutamiento; ingreso; períodos de prueba; y procedimientos de preparación;
- g) Criterios generales para la valoración del expediente individual de los servidores públicos;
- h) Aspectos técnicos de la valoración curricular;
- i) Perfil del servidor público para aspirar a la permanencia;

<sup>406</sup> En México se regulan las diferentes carreras existentes por normatividades diversas, motivo por el cual se encuentran dispersos principios y sistemas comunes a todo el servicio público.

- j) Perfil necesario para aspirar a los ascensos;
- k) Determinar que los aspectos técnicos particulares se registrarán por el Estatuto Específico;
- l) Sistemas de provisión de puestos de trabajo; cambio de adscripción; permuta;
- m) Procedimientos de profesionalización; año sabático;
- n) Creación de la Base de Datos Única del Personal de Carrera de la Administración Pública Federal.
- o) Derechos y obligaciones de los servidores de carrera;
- p) Procedimientos y criterios para la imposición de sanciones; pérdida del *status* de servidor de carrera;
- q) Recursos administrativos;
- r) Retiro.

El Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal ejercerá las atribuciones relativas al desarrollo y modernización administrativos, y al servicio civil.

El Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública Federal, debe limitar las excepciones (libre designación) casuísticamente y establecer que la realización del procedimiento ordinario de reclutamiento de personal, se omitirá únicamente cuando la urgencia de la administración sea real, a juzgar por el el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera. En tales situaciones, previa consulta a la Base de Datos Única del Personal de Carrera de la Administración Pública, el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera propondrá candidatos, al efecto formará ternas de las listas de ascensos respetando el orden de prelación que presenten. Así, la autoridad que requiere personal, podrá escojer a una persona capaz y preparada. Es facultad exclusiva del Instituto conocer y, en su caso, autorizar los casos de excepción. La normatividad de cada carrera determinará cuándo aplicar cada uno de los sistemas de selección ordinarios, considerando que el objetivo primordial es escojer de entre los mejores candidatos a los más idóneos para que la administración pública federal logre mejor sus encomiendas.

El Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal será un organismo técnico, descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica propia y autónomo del estado al servicio de la nación.<sup>407</sup> En virtud de lo anterior, el servicio civil, dado que no estará politizado, no deberá sufrir alteraciones por los cambios de Titular del Ejecutivo Federal sin importar el partido político al que pertenezca.

<sup>407</sup> A propósito de la presente prouesta, invito al lector a consultar la página web de internet del Universal, particularmente el boletín infoprmativo f466W del pasado 14 de marzo del 2000, firmado por el cónsul Agustín Gutiérrez Canet.

Es decir, únicamente el personal político de la administración, aquél cuyo nombramiento está a cargo del presidente, será el que se separará del cargo al finalizar la gestión sexenal del presidente de la república, permaneciendo toda la estructura burocrática propiamente dicha: personal de base y personal de carrera, hasta los subsecretarios. El Instituto tendrá carácter permanente y estará contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su estructura orgánica; sus facultades, y sus atribuciones serán determinadas por el Congreso de la Unión y plasmadas en el Estatuto General, que al efecto expida.

Su misión básica deberá consistir en: dotar a la administración pública federal permanentemente de servidores públicos imparciales y profesionales que sean útiles a la sociedad y pugnen, en ejercicio de su encomienda, por extender con la mayor amplitud y profundidad posible los beneficios de la función pública.

Para asegurar el óptimo desempeño de su encomienda estatutaria y su neutralidad política, el Comité Directivo del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal se integrará por los servidores públicos que al efecto designe la Cámara de Senadores, misma que también elegirá quién lo presidirá. La duración de tales encargos se limitará por el Congreso de la Unión en el Estatuto General.

Las atribuciones del Instituto serán de carácter técnico. Su acción no pretende desvirtuar o competir con la acción política del ejecutivo, sino avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban la discrecionalidad y la corrupción. Fomentar la dignidad y la profesionalización del servidor público proveyéndolo de los medios y conocimientos necesarios para desarrollar su potencial creativo al servicio de la sociedad y su capacidad profesional productiva en beneficio del país.

Considero que el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal debe tener competencia para:

1. Instrumentar, en forma coordinada con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y los mandatos legales de la materia;
2. Ejercer la facultad exclusiva de nombramiento del personal de carrera (delegable en los términos que determine el Estatuto General);
3. Proponer y elaborar proyectos de reforma y actualización al Estatuto General;
4. Verificar que elaboración de los Estatutos Específicos se apegue estrictamente a los principios consagrados por el Estatuto General, analizarlos, adecuarlos a técnica jurídica y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación;
5. Revisar y dictaminar; autorizar y registrar, en su caso, las propuestas de modificaciones a las estructuras orgánicas que realicen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, siempre que afecten el sistema de carrera y deban aparacer en el reglamento interior, y en el Estatuto Específico de la carrera de que se trate;
6. Emitir la normatividad y los dictámenes en materia de sistemas escalafonarios, catálogos de puestos, tabuladores de remuneraciones y prestaciones;

7. Emitir los criterios jurídicos oficiales de interpretación del marco jurídico que rige la carrera, compilarlos a efecto de facilitar su aplicación y su difusión, determinar cómo proceder en los casos no previstos en la normatividad;
8. Celebrar, entre otros, convenios de colaboración con las instituciones de enseñanza superior multidisciplinaria, con el fin de profesionalizar a los servidores públicos en las áreas específicamente requeridas (a cambio, el Instituto podrá posibilitar el acceso a los catedráticos o estudiantes el ingreso a cursos y seminarios que el mismo Instituto imparta, etcétera);
9. Emitir la normatividad en materia de programas de productividad del servidor público de carrera;
10. Resolver los asuntos jurídicos que se susciten en las materias de su competencia;
11. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de las decisiones y resoluciones del Comité Directivo del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal, así como los demás órganos superiores de la carrera;
12. Coordinar y aplicar las acciones tendientes a garantizar la especialización de los servidores de carrera, la continuidad de la gestión pública y la eficiencia y la modernización constante de su funcionamiento;
13. Diseñar los programas permanentes de preparación, actualización, profesionalización y especialización de los servidores de carrera, recabar las propuestas de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal y, en su caso integrarlas;
14. Promover, con la participación de toda la Administración Pública Federal, la asistencia sistemática y organizada de los servidores de carrera a dichos cursos;
15. Facilitar el acceso a la preparación inicial a todas las personas que deseen ingresar a la carrera de servidor público, previo cumplimiento de los requisitos concretos establecidos;
16. Determinar las tarifas (pago de derechos) por la impartición de cursos, sustentación de exámenes, emisión de copias certificadas, etcétera.
17. Diseñar, alimentar, operar, actualizar, consultar y custodiar la Base de Datos Única del Personal de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal;
18. Diseñar y aplicar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;
19. Diseñar acciones de modernización en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización, y sistematización de la administración pública federal;
20. Proporcionar asesoría y apoyo técnico específico a la administración pública federal en el ámbito de su competencia;
21. Cuantificar las necesidades en materia presupuestal; y formular el proyecto de presupuesto anual destinado al personal de carrera en general, para su integración al Presupuesto de Egresos de la Federación;
22. Designar a los delegados del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal en la Administración Pública Centralizada y a los Comisarios en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal;
23. Dar cuenta al Congreso de la Unión [Contaduría Mayor de Hacienda] del estado que guarde el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, e

informar de los avances logrados siempre que sea requerido al efecto, cuando se discuta una ley o se analice un negocio concerniente a los asuntos de su ámbito material de competencia;

24. Diseñar, coordinar, modernizar y supervisar todo el Sistema de Carrera y aplicar la normatividad;
25. Recabar, analizar e integrar información necesaria para su buen funcionamiento;
26. Diseñar las estrategias pertinentes para administrar al personal de carrera federal;
27. Racionalizar los procedimientos de trabajo de las dependencias y entidades; etc.

Además considero necesario el reforzamiento del manejo del personal público de carrera al servicio de la federación, atribución exclusiva del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal a través de las estrategias de acción siguientes:

- La introducción de un sistema integral de gestión cuya evaluación se hará por metas e impacto alcanzado, cuyos objetivos consistan en vincular la función pública con el logro de los cometidos insertos en la constitución, en las leyes y en los planes y programas nacionales que determinan las políticas sectoriales.
- La coordinación de la adopción de técnicas e instrumentos modernos de gestión acordes a las peculiaridades de las estructuras administrativas, previo análisis realizado conjuntamente con las diferentes secretarías y entidades de la administración pública federal.
- Proporcionar asesoramiento a las dependencias y entidades de la administración pública federal y al ejecutivo para el replanteamiento de sus estructuras de personal y la definición de objetivos de la carrera en relación con las materias de su competencia específica, así como la determinación de estrategias de acción y planes de contingencia.
- La utilización sistemática de la Base de Datos Única del Personal Federal de Carrera.
- La determinación de responsabilidades y la aplicación ágil y oportuna de sanciones severas por incumplimiento a la normatividad aplicable.
- El otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a los servidores de carrera del estado por su labor profesional, honesta; regular y difundir lo concerniente al año sabático, etcétera.

La misión del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal consistirá preponderantemente en auxiliar a la administración pública federal en todos los ámbitos que impliquen la profesionalización de los servidores públicos de carrera que tengan encomendada la ejecución de funciones técnicas, etcétera, y por ende

que tiendan a la modernización administrativa.

Para ampliar la <sup>408</sup> cobertura de su impacto con eficiencia y efectividad, los delegados y los comisarios del Instituto se encargarán de acercar y facilitar los servicios que el Instituto presta a los servidores de carrera, a los aspirantes al ingreso, y al público interesado, tales como:

- a) Proporcionar información relativa a la carrera que requieran los interesados.
- b) Coordinar con los órganos mixtos de la carrera específica de que se trate, la impartición de los cursos de preparación o profesionalización, etcétera. Ya sea que se impartan por el Instituto o por alguna institución de educación superior con la cual se haya celebrado un convenio de cooperación;
- c) Aplicación de las pruebas selectivas correspondientes, que podrán ser: entrevistas; exámenes escritos; resolución de problemas prácticos: orales o escritos, aplicación de exámenes psicológicos, psicométricos y de aptitud;
- d) Coordinarse con los órganos mixtos y las asociaciones de personal de la carrera específica para realizar el procedimiento de valoración de los elementos escalafonarios de los aspirantes al ingreso o ascenso;
- e) Captar la información curricular a ponderar;
- f) Enviar al Instituto las calificaciones previas, para que realice la evaluación definitiva, y en su caso, emita el nombramiento correspondiente.

Dicha información debe registrarse en los expedientes que la Base de Datos Única del Personal de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal que creará y operará el el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal en cumplimiento del precepto del Estatuto General que lo ordene. La existencia de este archivo electrónico obedece a la necesidad de contar con herramientas modernas que apoyen confiablemente las diversas etapas y los distintos procedimientos propios de la carrera. En tal virtud el sistema aludido clasificará por especialidad y área a los servidores públicos de carrera. Contendrá una lista por cada dependencia y por cada entidad de la administración pública federal cuyo orden obedecerá a la calificación de los elementos escalafonarios que obren en los expedientes.

Cabe reiterar que el orden debe ser respetado, pues sobre todo es importante para la provisión de puestos de trabajo llevada a cabo mediante los procedimientos extraordinarios, es decir, los casos de excepción por urgencia de reclutar personal. La consulta del expediente personal debe permitirse al servidor de carrera interesado, previa identificación, fundamentación, motivación y, en su caso, aprobación del órgano inmediato superior de la carrera. La lista de prelación para los ascensos es un documento cuya consulta estará vedada para el personal.

---

<sup>408</sup> Su gestión se ajustará en lo general a lo establecido en el Estatuto General y, en lo particular a la normatividad inserta en el Estatuto Específico correspondiente.

Únicamente podrá ser consultada por el órgano superior a efecto de conservar la objetividad y la armonía que deben prevalecer en las relaciones de trabajo y el clima laboral. La consulta ordinaria de este sistema debe estar regida por el Estatuto General.

#### **E) Creación de los Estatutos Específicos.**

Deberán ser elaborados por el Instituto en ejercicio de la facultad que al efecto contenga el estatuto General, con la colaboración de la asociación de personal de carrera de cada dependencia y entidad de la administración pública federal, con la asesoría de los órganos de la carrera específica. Serán herramientas jurídicas que guiarán y apoyarán la realización de la carrera del servidor público. El desarrollo profesional de los servidores de carrera de cada dependencia en específico se pormenorizará en el Estatuto Específico que corresponda, pues sus peculiaridades y tecnicismos requerirán un tratamiento especial, adecuado al medio específico en que se desarrollan. Al efecto deberán: describir los niveles y cargos concretos de la carrera específica de que se trate; determinar la naturaleza, objeto, atribuciones, funciones y requisitos para desempeñarlos; y contener aspectos como la forma en que se integrarán la remuneración y las prestaciones que correspondan a los titulares de los cargos cuya encomienda sea exclusiva de los servidores de carrera.

#### **4.9 RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA**

La implementación de una política pública requiere cooperación y ello exige la reconciliación con los imperativos federalistas y democráticos. Los estados suelen ser mejores cuando discurren y legislan, que cuando actúan. En este sentido, es importante recordar que el éxito de la implementación de las políticas lo condiciona, precisamente la implementación. En tal virtud, el momento más importante no es la decisión, sino la implementación. En este contexto, la perspectiva económica y contable en la que amenudo se confina la toma de decisiones, no es válida, pues habrá que valorar y calcular los beneficios de la implementación del sistema de carrera a mediano e incluso a largo plazo.

La implementación, que antes era un simple problema administrativo, hoy en día es estudiado tanto por políticos, como por gerentes públicos, y se sabe que puede ser un problema de origen teórico o técnico, y que el diseño de las estrategias no se ve igual sobre papel que sobre el campo de aplicación. Las causas más invocadas del error, son la falta de liderazgo o la resistencia del ejecutivo. Lo cual genera altos costos de toda índole. Sabemos que las políticas no pueden desarrollarse al pie de la letra. Que conforme *bajan* por la compleja estructura organizacional hasta los niveles de ventanilla se van adecuando, modificando, o desvirtuando.

La implementación es más que un análisis de costo-beneficio, es un fenómeno importante por su especificidad cognoscitiva. Su estudio nos deja enseñanzas basadas en experiencias reales, como la siguiente:

Los objetivos inflados, desmesurados, parecen ser una inclinación del gobierno federal en la idea de sus políticas. No se contenta con alcanzar determinadas metas concretas, sino que aspira a que sus logros sean innovadores, ejemplares y edificantes, portadores de un poderoso valor simbólico para toda la sociedad. Idealismo y federalismo parecen ir de la mano. Planes de gran complejidad económica, política, cultural y técnica necesariamente tienen que sobrepasar la capacidad gubernamental de su realización. La dificultad de llevar a cabo muchos planes federales reside precisamente en que sus objetivos tienden a ser grandiosos, excesivos, por la magnitud de su cobertura y por su idealidad (de su efecto demostración). Propensión debida a la posición central que el gobierno federal ocupa en el sistema político, y agravada por su escala de jurisdicción y su lejanía de la ejecución material de los programas nacionales, pues lo llevan a proyectar objetivos que trascienden a los asuntos concretos (que desconoce) y objetivos supuestamente capaces de sacudir la rigidez y hasta mezquindad del arreglo de los intereses particulares, usos y poderes involucrados. La idea tradicional de que el gobierno central es el activista social es paradójicamente una de las fuerzas de su ineficiencia.<sup>409</sup>

Se ha escrito mucho sobre los fracasos de las políticas. La ecausa más sócorrida casi siempre es por no haber iniciado. La falta de implementación es una de las fuentes más recurrentes del fracaso. Las políticas abandonan el plano abstracto y se materializan únicamente cuando se impulsa su inicio con condiciones óptimas, pues es el momento en que se dispara el proceso de causación. La implementación se logra cuando los estándares y los objetivos son claros y oportunos.

Una burocracia motivada y apta es un factor decisivo para el éxito. Las debilidades más relevantes de las autoridades responsables de la implementación, son principalmente deficiencias de organización y estructura. También son importantes los conflictos que genera la actitud de los destinatarios, pues pueden manifestar rechazo por razones diversas: por considerar que la situación nueva atentará contra sus valores personales, por violentar sus intereses personales, por alterar procedimientos o características de la estructura que los miembros desean conservar, etcétera.

En resumen, podemos afirmar que se otorga poca importancia al proceso de implementación y que las variables que lo afectan son básicamente las siguientes:

- A) La jerarquía de las normas que respaldan las políticas, así como los fines que pretenden (las políticas).

<sup>409</sup> Respaldo bibliográfico: *La implementación de las políticas*, de Luis F. Aguilar Villanueva, Op. cit. pp. 32-141.



- B) La importancia (cantidad y carácter) de los recursos destinados.
- C) La efectividad de la comunicación entre las organizaciones interesadas.
- D) Las características de los responsables de la implementación.
- E) La situación que guarda el entorno económico, social y político.
- F) La actitud que despierta la política en el grupo al que va dirigida.

Para la implementación del servicio civil de carrera, considero importante tomar en cuenta las recomendaciones prácticas siguientes:

a) Una vez promulgado el Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal, por ministerio de la propia constitución, las disposiciones generales que rijen el servicio civil de carrera no pueden ser aplicables de inmediato a todos los empleados y funcionarios públicos sea cual sea su nivel jerárquico, pues no deben tener carácter general. Dado que el carácter de servidor de carrera no se adquiere mediante ninguna orden, ni decreto, por que es un *status* que se obtiene mediante la capacidad y el mérito demostrados objetivamente de acuerdo a los lineamientos propios de la materia. Además deben hacerse las exclusiones necesarias para los casos especiales, tales como las referentes a las fuerzas armadas, al poder judicial y a los funcionarios de elección popular, por tratarse de un personal cuyo régimen y condiciones de trabajo necesariamente tienen que regularse por disposiciones constitucionales y adjetivas, por la misma naturaleza de sus funciones. Los preceptos del Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal deben entrar en vigor gradualmente.<sup>410</sup> Es conveniente que en el propio Estatuto General, en el capítulo de disposiciones transitorias relativas a la implementación del servicio civil de carrera se determine cuándo iniciará dicha fase gradual, la cual una vez instaurada tendrá carácter permanente e irrevocable.

b) Se considera fundamental que la implementación<sup>411</sup> de la carrera sea necesariamente en forma progresiva,<sup>412</sup> si se quiere desarrollar un sistema de personal público avanzado y eficiente. Existen numerosas experiencias<sup>413</sup> y

<sup>410</sup> Gradual, (lat. *gradus*, grado. Adj. Que está por grados o va de grado en grado. Sin. Progresivo, paulatino, sucesivo, escalonado, cronológico, pausado, acompasado, evolutivo. Tomado de los Diccionarios de la Lengua española Op. cit.; y, de Sinónimos y antónimos, ambos de Océano, España, 1994, pp. 495, y 270 respectivamente.

<sup>411</sup> Las características de la implementación gradual de la institución defendida a lo largo del presente trabajo, en principio de origen suramericano, permite que el empleado público sea promovido gradualmente a la carrera administrativa de acuerdo con su capacidad, sin considerar sus convicciones o inclinaciones de carácter político.

<sup>412</sup> Progresivo, va adj. Que avanza, favorece el avance o lo procura. || Que progresa o aumenta en cantidad o en perfección. Sin. Creciente, floreciente, adelantado, próspero, moderno, desarrollado, atrevido. Tomado de los Diccionarios de la Lengua española, Op. Cit., p. 797; y, de Sinónimos y antónimos, ambos de ed. Océano, España, 1994, p. y 458 respectivamente.

<sup>413</sup> La experiencia ha demostrado que la implementación del sistema basado en el mérito profesional, donde no se organiza la carrera administrativa y su implantación no es gradual, ha causado graves problemas de índole pragmática, al grado de llegar a institucionalizar la incapacidad en el servicio público, evidenciado en algunas legislaciones extranjeras que sin requerir una evaluación previa y satisfactoria, confirieron status de servidor público de carrera a todo el personal activo del gobierno en turno; personal que, en la mayoría de los casos, carecía de los requerimientos mínimos de idoneidad deseables para poder desempeñar oportunamente las encomiendas propias de su cargo o comisión. En los países donde se ha cometido el error mencionado, el servicio civil de carrera no se ha podido institucionalizar, ni siquiera ha tenido la mínima continuidad. En su contra se ha argumentado, con cierta razón, que tal legislación únicamente responde a una estrategia política que persigue conferir la *eternidad* en los cargos públicos a los militantes del partido en el poder. El peligro de las normatividades de personal público con estas orientaciones es que al final del mandato de un gobierno, lógicamente, sean derogados ipsofacto en el

factores de orden técnico y político que así lo exigen.

c) La participación en la implementación del servicio civil de carrera de los diferentes sectores representativos<sup>414</sup> de la sociedad puede favorecerla. Por tanto el Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal deberá prever expresamente que los sectores participantes en cada carrera específica tendrán el carácter de observadores principalmente de la rectitud e imparcialidad de los órganos superiores durante el proceso de implementación. Del interés y la presión que el estado advierta, por parte de los diversos sectores organizados de la población, dependerá la prioridad que otorgue a la implementación de este sistema de profesionalización de los servidores públicos. Permitir su colaboración en el servicio civil, a mi juicio, redundaría, entre otros, en el aumento de la transparencia que exige esta etapa.

d) Popularizar la idea de la implementación del servicio civil de carrera mediante una amplia campaña profesional realizada empleando los medios de comunicación. Así como hacer públicas las medidas transitorias de implementación, informar de los avances y de los impactos alcanzados e invitar a ingresar al servicio civil de carrera a los interesados.

e) La participación activa y fructífera de los servidores públicos en su propio proceso de reivindicación solamente se va a lograr si se consigue su convicción. En este sentido, será conveniente conquistar su voluntad mediante la difusión de información clara respecto del sistema en general. Para lograrlo se requerirá que conozca el sistema y la normatividad que lo respalda, misma que se basa en el reconocimiento, el respeto, la recompensa y el estímulo al trabajo realizado con responsabilidad y oportunidad. Es decir concientizarlo de que se trata de un régimen de exigencias estimuladas y recompensadas.<sup>415</sup>

f) Durante el periodo de implementación, por tratarse de una fase transitoria, debe darse la posibilidad a los titulares actuales de los puestos de mandos medios y superiores y de cargos de confianza de hacer uso prioritario de su derecho de ingreso a la carrera. Posteriormente, esta oportunidad de acceso, previo agotamiento de los procedimientos respectivos, por equidad debe ser garantizada a cualquier servidor público, sin importar a qué colectivo pertenezca. Al efecto se determinarán los canales de acceso a la carrera para los individuos de todas las categorías y todos los colectivos de personal.

g) Se recomienda que el Instituto, autoridad superior en materia de personal

---

mismo momento en que inicia la gestión del sucesor. Para mayor abundamiento consultar: *Función pública y democratización en Iberoamérica, IV Seminario Internacional*, del autor Raymundo Amaro Guzmán, Op. cit.

<sup>414</sup> Instituto Nacional Indigenista, Asociaciones de Padres de Familia, Asociaciones de Colonos, Cámaras de Industria y de Comercio, Grupos Campesinos, Asociaciones de Catedráticos universitarios, Asociaciones civiles en general.

<sup>415</sup> Que promerore, tutele y guie la vida laboral del servidor público. Que prevea tanto los casos de conflicto, como los referentes al esfuerzo cotidiano y a la profesionalización continua. Que de certeza y objetividad al ascenso en la estructura jerárquica, para desempeñar mejores cargos y percibir mejores sueldos. Y que garantice que los servicios de seguridad social que recibirá sean excelentes.

público, determine las acciones tendientes a configurar e implementar la carrera del servidor de carrera, así como determinar los recursos humanos, materiales y económicos, que se destinarán a la fase de implementación.

h) La fase de implementación debe estar rigurosamente calendarizada y debe ser evaluada con precisión a fin de detectar y corregir oportunamente cualquier desviación o retraso. A efecto de que las acciones de implementación tengan el impacto previsto, será preciso darles el seguimiento adecuado; además, deben ser instrumentadas simultáneamente y mantener la sincronización en toda la administración pública federal, principalmente durante esta fase.

i) El Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal, deberá en todo tiempo, pero sobre todo en el período de implementación, garantizar la congruencia, uniformidad, transparencia y celeridad de los procesos de ingreso.

j) Los ordenamientos que se aplican en este ámbito deberán ser claros y congruentes y de ninguna manera constituir obstáculos para la implementación, sino guías de orientación. Es decir, la importancia de aplicar la normatividad radica en posibilitar el funcionamiento de la carrera.

k) Debe señalarse en forma precisa dónde y cuándo acaba la fase de implementación para aplicar medidas tendientes a garantizar su continuidad, aún al término del sexenio presidencial, y que prosiga la evolución del sistema. Este lapso se caracteriza también por culminar con las evaluaciones e informes de resultados. Cabe precisar que, a efecto de que la normatividad en materia de desarrollo administrativo que instituya el servicio civil de carrera no sea derogada ipso facto al término de la administración en turno, se requiere que el sistema de carrera esté expresamente protegido en la constitución y en el Estatuto General. Con este fin el Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal debe ser de carácter legal, pues *"...impide la discrecionalidad de la autoridad administrativa para reconocer los derechos de los trabajadores a su servicio, proporcionando certidumbre en cuanto a ellos, así como estabilidad, ya que su derogación o abrogación requiere del proceso legislativo. Sujeto éste a la discusión de los integrantes de ese poder, en su calidad de representantes populares, y no a la apreciación del titular del ejecutivo, que en nuestro caso recae en una sola persona."*<sup>416</sup> Como contrapeso al inconveniente de esa virtud, la rigidez para su derogación o abrogación, el estatuto legal ordenará la creación de Estatutos Específicos que, conforme a derecho y a técnica jurídica pueden adecuarse sin tantas formalidades a las condiciones siempre cambiantes.

l) El Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal se encargará de organizar la aplicación de las pruebas para el ingreso, promoción, ascenso y permuta. A este efecto deberán establecerse los módulos necesarios para cubrir las distintas dependencias de la administración pública federal y poner a

<sup>416</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, Op. cit. pp. 275-276.

disposición de los interesados guías de estudio, instructivos para la elaboración del currículum, así como la información oportuna sobre las fechas de examinación y las variantes de las pruebas, sobre otros requisitos como el pago de derechos por concepto de exámen, documentos a presentar, etcétera. Ésto, con el fin de fraguar un servicio civil eficiente desde sus inicios. Con este mismo fin el Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal deberá poner en práctica un extenso y ambicioso programa de preparación y formación para que los actuales funcionarios, que no dispusieron en el pasado de una oportunidad para ello, puedan adquirir los conocimientos y aptitudes que necesitan para poder aspirar al ingreso a la carrera profesional del servidor público.

m) Las metas que representan el mayor reto de la administración pública federal, implican fomentar desde su inicio una cultura de servicio basada en actitudes que propicien tanto la eficiencia y la eficacia, como la conciencia en los servidores públicos de laborar bajo un ambiente de ética, orden y disciplina.<sup>417</sup>

n) El capítulo destinado a los artículos transitorios del Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal deberá prever expresamente en qué casos específicos se reconocerá íntegramente el *status* de carrera adquirido con anterioridad a la entrada en vigor del mismo. También deberá indicar el procedimiento de acreditación y complementación del *status* de carrera para aquellos servidores públicos cuya calidad de servidor de carrera requiera ser adecuada a lo que marcan las disposiciones estatutarias vigentes aplicables a la carrera de que se trate.

o) Por lo que hace al tema de las retribuciones,<sup>418</sup> se propone que se mejoren sustancialmente y se haga una campaña para informar a la ciudadanía, de modo que simultáneamente sirva para atraer personas capaces, perseverantes y con vocación de servicio y para alejar a los oportunistas, intrépidos y novísimos expertos. La forma de otorgar la remuneración debe ser objetiva suficientemente clara para erradicar la discriminación y los privilegios no fundados en el mérito y no legitimados en la normatividad que al efecto se emita.

<sup>417</sup> Para ello, se considera necesario que los servidores públicos que tienen la encomienda de ejercer cualquier función. Llevar a cabo cualquier actividad o tarea dentro de las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal, se ciñan al Código Ético y de Conducta de los Servidores Públicos. Instrumento que les guiará en este ámbito, pues les permitirá conducirse procurando en todo momento la aplicación oportuna de los recursos y el cabal cumplimiento de las metas y objetivos institucionales determinados por el marco jurídico aplicable a cada disciplina. Se considera que un código de ética de todos los trabajadores del estado, constituiría la guía, que orientaría sus acciones hacia la óptima atención de las tareas y responsabilidades que les han sido encomendadas. El mencionado código, además, en un sentido figurado vendría a constituir una especie de crisol, pues al ceñir su actuación a sus preceptos, el burocrata, dejaría de ser percibido como hasta la fecha: usufructuario de los sueldos que paga el Estado, para convertirse en un verdadero servidor público, por servir con honradez, lealtad y entrega a su patria y a sus semejantes.

<sup>418</sup> La ciudadanía debe conocer los sueldos que perciben absolutamente todos los servidores públicos. Esta difusión puede hacerse mediante publicaciones en el Diario Oficial de la Federación. Para fijar los sueldos de los servidores públicos de carrera, deberá efectuarse una negociación previa. En dicha negociación participará la asociación del personal de carrera respectiva. Estas medidas aportarán a la determinación de sueldos públicos, la transparencia necesaria para evitar las injusticias del sistema retributivo actual. Los sueldos de los empleados públicos, deben fijarse tomando en cuenta la política salarial general del país. Esta a su vez debe replantearse, pues su obsolescencia es manifiesta e innegable.

## CONCLUSIONES

- A) Los objetivos primordiales de la implementación del servicio civil de carrera en la administración pública mexicana consisten en:**
- a) Combatir la corrupción y la ineficiencia gubernamentales mediante la profesionalización y despolitización de la administración pública, garantía de eficiencia y honradez.
  - b) Dotar a la Administración Pública Federal de un cuerpo de funcionarios calificado sujeto a un proceso permanente de capacitación, reforzado entre otros, en un esquema atractivo de remuneraciones y prestaciones.
  - c) Propiciar que las decisiones y las intervenciones de las dependencias del ejecutivo federal sean más claras, al unificar y reforzar, tanto el mando, como la ejecución.
  - d) Evitar la duplicación de funciones, las contradicciones y la demora innecesaria de la función administrativa. Potenciar los impactos de la operación alcanzada mediante la delegación de funciones. Motivar la celeridad y oportunidad de respuesta a los particulares.
  - e) Impulsar la desregulación y simplificación administrativas. Adecuar la cantidad y la magnitud de la estructura administrativa para contribuir a lograr su idoneidad.
  - f) Revisar y actualizar las disposiciones legales y administrativas que rigen la carrera. Concientizar a la burocracia de que el es servidor de la sociedad; su dedicación y eficiencia debe buscar su beneficio integral.
  - g) Garantizar la continuidad y la neutralidad de la actividad administrativa aún en los cambios de titular del ejecutivo federal.
  - h) Reforzar la aptitud de los servidores públicos que ingresen, permanezcan y asciendan los peldaños de la estructura burocrática de carrera a fin de evitar que las decisiones de inexpertos entorpezcan la actividad administrativa del estado y el correcto desarrollo de la vida del país en sus diversas áreas.
  - i) Guiar el desempeño del servidor público de carrera con los principios de la capacidad, el mérito y la idoneidad; como única forma de reivindicación y dignificación.

**B) La fase de implementación del sistema de carrera para los servidores públicos debe tener las características siguientes:**

a) Primeramente se deberá unificar y dar congruencia a la normatividad general: El Estatuto General de los Servidores Públicos de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal, normará todos los aspectos generales de la carrera del servidor público. Creará al Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal, a su cargo estará el Comité Directivo del Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal; preverá la existencia de los órganos superiores mixtos específicos de cada carrera del servidor público, determinará cómo estarán compuestos, delimitará sus atribuciones y su participación con las dependencias y entidades para expedir la reglamentación específica de carrera, así la normatividad que los rije, los manuales de organización y de procedimientos. Señalará que contra de las decisiones dictadas en materia del servicio civil, procederá el recurso que al efecto prevea; ordenará expresamente la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del Servicio Civil de Carrera; ordenará la creación de la Base de Datos Única del Personal de Carrera al Servicio de la Administración Pública Federal y encomendará su operación y custodia al Instituto Nacional del Servicio Civil de Carrera Federal. Establecerá lineamientos generales para la celebración de asambleas del Comité Directivo del Instituto, y determinará que el acatamiento de las instrucciones obligará a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal a prestar el apoyo que ésta les requiera para el ejercicio de sus atribuciones. Ordenará la publicación en Diario Oficial de la Federación, entre otros, de los Acuerdos del Comité Directivo y señalará que las órdenes que los órganos superiores del Servicio Civil de Carrera instruyan se entienden realizadas por delegación expresa del Instituto. Señalará los deberes y derechos de los servidores públicos. Dedicará una parte a conceptos básicos y se referirá a las prerrogativas propias del servidor de carrera: derecho al cargo, derecho a la inamovilidad y a la estabilidad, derecho a la carrera, derecho a la remuneración, derecho al descanso, año sabático, derecho a premios, honores y consideraciones, derecho a la seguridad social, derecho a la asociación. Garantizará la igualdad de oportunidades para el reclutamiento, selección e ingreso a la carrera, tomando en cuenta la experiencia, los méritos, las aptitudes, conocimientos, capacidades, interés y grado de instrucción de los aspirantes. Basará la calificación de las pruebas del concurso de oposición, en elementos de valoración objetiva. Señalará en forma casuística los casos de excepción o libre designación permitidos a la administración pública. Orientará la formación y perfeccionamiento de los servidores públicos al desarrollo y a la profesionalización permanentes. Unificará los procedimientos, sean de ingreso, de provisión de puestos de trabajo, de imposición de sanciones, de los recursos administrativos, etcétera. Establecerá los regímenes de responsabilidades y disciplinario al incluir en el estatuto general un capítulo que recoja toda la codificación ética y de conducta de los servidores

públicos.<sup>419</sup>

- b) Crear la normatividad reglamentaria, es decir, los Estatutos Específicos para cada carrera en particular, delimitar las funciones de los órganos auxiliares específicos ; los métodos de valoración de los elementos escalafonarios de la currícula, etcétera.
- c) Posteriormente se deben determinar los lineamientos para la puesta en práctica de las acciones concretas. Integrar comités especializados encargados y responsables de llevarlas a cabo.
- d) Adecuar las decisiones a las condiciones operativas reales (recursos humanos, materiales y económicos).
- e) Traducir los objetivos en acciones, repartiendo tareas y responsabilidades, conformar grupos de difusión, aplicación y verificación.
- f) Conforme se va avanzando en la instrumentación de las estrategias deberá evaluarse el impacto logrado comparado con el pretendido. Empleando criterios y técnicas objetivas.
- g) Fincar responsabilidades por incumplimientos notorios.
- h) Registrar los costos reales, las consecuencias y los beneficios que el sistema genere y evidencie. Detectar problemas de operación, y en base a ello diseñar y aplicar acciones de mejora.
- i) Adecuar y rediseñar, en su caso.
- j) La fase destinada a la implementación debe ser gradual, progresiva y estar calendarizada, debe prever las tareas concretas que se atribuirán a cada órgano, según su función y competencia.

La implementación debe culminar con el funcionamiento armónico del sistema. Su función consiste en permitir su viabilidad y su continuidad de operación. Es claro que este término implica la rendición clara de cuentas al Congreso de la Unión acerca de la encomienda realizada. Asimismo recabará las evaluaciones del ejecutivo y las de sus colaboradores, así como las de los ciudadanos a fin de verificar la buena marcha, o las deficiencias operativas que se susciten en el manejo del sistema, en su caso, para aplicar las acciones y medidas tendientes a su mejora continua.

---

<sup>419</sup> Esto propiciará la actuación honesta, íntegra, imparcial, objetiva y responsable del servidor público, a través de la difusión del *Código Ético y de Conducta de los Servidores Públicos*, y de la imposición de severas sanciones, establecidas previamente en los regímenes citados. Lo cual redundará necesariamente en la rendición de cuentas claras y transparentes de la gestión pública y todo ello promete al país efectos positivos en muchos ámbitos.

La implementación del servicio civil de carrera llevará seguramente varios años. Por su gran alcance, la armonización y sincronización de las acciones no resultará fácil. Será preciso realizar un trabajo arduo y delicado. Afortunadamente nuestra administración dispone de hombres y mujeres emprendedores, dotados de la capacidad, imaginación y entusiasmo que el éxito esta tarea demanda. La implementación de este sistema ofrecerá el estímulo de una carrera apasionante para los hombres y mujeres que sirven a la federación con profesionalismo.



## BIBLIOGRAFÍA

## LIBROS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, primer curso, 14ª. ed., actualizada, Porrúa, México, 1991.
- Derecho administrativo, segundo curso, 12ª. ed., Porrúa, México, 1993.
  - Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal. Panorama de la legislación administrativa, 3ª. ed., Porrúa, México, 1989.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno, Colección: Antologías de Política Pública, tercera antología, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- La implementación de las políticas, Colección: Antologías de Política Pública, cuarta antología, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- AMARO GUZMÁN, Raymundo, Introducción a la administración pública, Mc.Graw Hill, México, 1986.
- Principios jurídicos de la organización del estado, Oficina Nacional de Administración y Personal, Santo Domingo, República Dominicana, 1984.
  - Administración de personal en el servicio público. [antecedentes y perspectivas], Oficina Nacional de Administración y Personal, Santo Domingo, República Dominicana, 1978.
- AMIAMA, Manuel A., Notas de derecho constitucional, revisadas y actualizadas por Raymundo Amaro Guzmán en colaboración, Oficina Nacional de Administración y Personal, Santo Domingo, República Dominicana, 1980.
- ARGÜEYES, Antonio, Noyola, Pedro y Ramírez, Ángel, Tendencias informáticas en el sector público, el caso SECOFI, 1ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- ARMSTRONG, W. y GREBENIK, E., El informe Fulton, Colección conferencias y documentos N° 39, Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España, 1973.
- ARNDT, G., Die Verfassungstreupflicht im öffentlichen Dienstrecht und das Grundgesetz, 1e. Ausgabe, DoeV., Deutschland, 1973.
- ARNOLD, Lina, Burocracia y burócratas en México 1742-1835, Colección los

Noventa, Grijalbo, Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991.

**ARTEAGA NAVA, Elisur.** *Derecho constitucional, Instituciones federales, estatales y municipales.* U.N.A.M., México, 1991.

**AUTORES, varios,** *Desarrollo sustentable: estrategias de la OCDE para el siglo XXI*, (compilación de informes oficiales de países miembros) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Francia, 1997.

- *Flexible personnel management in the public service*, (compilación de informes oficiales de países miembros) Public management studies, OCDE, France, 1990.
- *Issues and development in public management*, (compilación de informes oficiales de países miembros) OCDE, France, 1997.
- *La ética en el servicio público, cuestiones y prácticas actuales.* (compilación de informes oficiales de países miembros) colección estudios de administración pública, documentos ocasionales N° 14, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, INAP, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, OCDE, Madrid, 1997.
- *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.* (compilación de informes oficiales de países miembros) 1ª. ed., Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia, OCDE, España, 1997.
- *Managing across levels of government*, (compilación de informes oficiales de países miembros) OCDE, France, 1997.
- *Un gobierno alerta, iniciativas de servicios de calidad en la administración,* (compilación de informes oficiales de países miembros) título original Service Quality Initiatives, traducción de la Dirección General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, OCDE, México, 1997.

**BARZELAY, Michael,** *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública,* Serie nuevas lecturas de política y gobierno, 1ª. ed., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

**BARDACH, Eugene,** *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica,* 1ª. ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

**BASÁÑEZ, Miguel,** *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990,* 10ª. ed. Siglo Veintiuno Editores, México, 1996.

- BECK, Oscar, Unser Recht, die wichtigsten Gesetze für den Staatsbürger, 1e. Sonderausgabe, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, Deutschland, 1991.
- BIELSA, Rafael, Derecho administrativo, t. IV, 6ª. ed., La Ley, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- BRANDEN, Nathaniel, Los seis pilares de la autoestima, 1ª. reimp., Paidós, México, 1998.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 9ª. ed., Porrúa, México, 1994.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, 10ª. ed. Siglo Veintiuno, México, 1991.
- CÓRDOVA, Arnaldo, La nación y la constitución, la lucha por la democracia en México, Edit. Claves Latinoamericanas, México, 1989.
- CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita, El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
- DE BUEN L., Néstor, Derecho del trabajo, derecho individual, derecho colectivo, t. segundo, 8ª. ed., Porrúa, México, 1990.
- DE LA CUEVA, Mario, Derecho del trabajo, 5ª. ed., Porrúa, México, 1991.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de derecho administrativo, primer curso, 3ª. ed., actualizada, Porrúa, México, 1998.
- DENNINGER, E., Amtshilfe im Bereich der Verfassungsschutzbehörden, 1e. Ausgabe, Bundesministerium des Innern, Carl Heymanns Verlag, Deutschland, 1981.
- DEUTSCHE BUNDESTAG, Bundesbeamtengesetz, 1e. Ausgabe, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, Deutschland, 1991.
- EMBID IRUJO, Antonio, La fidelidad de los funcionarios a la constitución, Colección monografías, 1ª. ed., Instituto de Administración Pública, Alcalá de Henares, España, 1987.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Fausto E., (coordinador de la obra), Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches, 1ª. ed., Facultad de Derecho, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

FEDERACIÓN NACIONAL DE ABOGADOS AL SERVICIO DE MÉXICO, Fortalecimiento del estado de derecho, 1ª. ed., Impreso en Talleres Gráficos de México, México, 1996.

FONSECA PIMENTEL, Antonio, Apuntes de teoría general del estado, ESAPAC, Costa Rica, 1964.

FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 38ª ed., revisada y actualizada, Porrúa, México, 1998.

FREHNER, Willibold, (Coordinador de la obra), México ante nuevos retos, Fundación Konrad Adenauer, México, 1993.

GLADDEN, E. N., Una historia de la administración pública, vols. I y II, 1ª. ed., Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.

GORBATSCHOW, Michail, Perestroika, die zweite russische Revolution, Eine neue Politik für Europa und die Welt, übersätzer Dr. Ulrich Mihr, 1e. Ausgabe, Drömerschen Verlag, Tübingen, Deutschland, 1987.

GUERRERO, Euquerio, Manual de derecho del trabajo, 18ª. ed., Porrúa, México, 1994.

HARO BELCHEZ, Guillermo, Aportaciones para la reforma de la función pública en México, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, t. I, II, III y IV, Alcalá de Henares, España, 1987.

- La función pública en el proceso de modernización nacional, 1ª. ed., Graficarte, S.A. de C.V., México, 1991.

HATTENHAUER, Geschichte des Beamtentums, 1e. Ausgabe, Carl Heymans Verlag, Deutschland, 1980.

HOLZHEU, Sigfrid, Gesellschaft und Wir, 4e. Ausgabe Der Econ Verlag, Düsseldorf, Deutschland, 1990.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Código ético de conducta de los servidores públicos, Serie G: estudios doctrinales, Nº, 165, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, U.N.A.M., México, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, La ética en el servicio público, 1ª. ed., Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España, 1997.

- INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES, *The higher civil service in Belgium and industrialised countries, recruitment, career and training*, Public Service Ministry, International institute of administrative sciences, Belgium, 1988.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, 2ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y sociedad en América Latina*, colección biblioteca de las decisiones, 1ª. ed. Editorial Oasis, México, 1984.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, 1ª. ed., Editora nacional, México, 1959.
- LEE, Loyd E., *The politics of harmony*. Delaware University, Press London and Toronto. E.U.A., 1980.
- LINDBLOM, Charles E., *El proceso de elaboración de las políticas*, Colección: Estudios, Serie: Administración General, 1ª. ed., coedic., Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública de España, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.
- LOSCHAK, Danièle, *La fonction publique en Grande-Bretagne*, (Dirigés par Maurice Du Verger) 1ª. ed., Dossiers Thémis, Presses universitaires, France, 1972.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*, 2ª. ed. Colección textos jurídicos universitarios, Oxford University Press Harla México, 1998.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. IV., Edición Española, Argentina, 1982.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINSTRACIONES PÚBLICAS, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España, 1988.
- MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, 1ª. ed., Porrúa, México, 1995.
- MORENO, Daniel, *Clásicos de la ciencia política*, 2ª. ed., Porrúa, México, 1983.
- MUNCH, I., *Öffentlicher Dienst, (Besonderes Verwaltungsrecht)*, De Gruyter, 6e. Ausgabe, Deutschland, 1982.
- MURDOCH, William W., *La pobreza de las naciones*, Sección obras de economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

- OTTO PARDO, I., Defensa de la constitución y partidos políticos, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1985.
- PÉREZ DE LEÓN, E., Notas de derecho constitucional administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia, 13ª. ed., Porrúa, México, 1992.
- PIPITONE, Hugo, La salida del atraso, un estudio histórico comparativo, obras de economía contemporánea, 2ª. ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- PLANTEY, Alan, Derecho y práctica de la función pública internacional y europea, Colección estudios administrativos N° 4, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España, 1981.
- SANTOFIMIO-G, Jaime-Orlando, Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, serie G: Estudios doctrinales, N° 110, 1ª. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1988.
- SCHEKER ORTIZ, Luis A., Relaciones de trabajo en el servicio público, Oficina Nacional de Administración y Personal, Santo Domingo, República Dominicana, 1981.
- Federalismo y estado de derecho, Secretaría de Gobernación, México, 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia, t. primero, 13ª. ed., Porrúa, México, 1985.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 29ª. ed., Porrúa, México, 1995.
- TINOCO SÁNCHEZ, Hilda, La acción de fomento de la administración pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1993.
- Actualización en derecho burocrático, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Talleres de ISA., México, 1995.
- VERNON, Raymond, Soberanía en peligro, sección obras de economía, 1ª. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- WEBER, Max, Economía y sociedad, 12ª. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

## NORMATIVIDAD

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 de febrero de 1917), 117ª. ed., Colección leyes y códigos de México, Porrúa, México, 1997.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, (Compiladores) Colección leyes y códigos de México, 30ª. ed., Porrúa, México, 1993.

Legislación Fiscal, 2ª. ed., Servicio de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General Jurídica de Ingresos, México, t. I y II, México, 1999.

Ley Federal del Trabajo, comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía, Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, (Compiladores) Colección leyes y códigos de México, 69ª. ed., Porrúa, México, 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 33ª. ed., colección leyes y códigos de México, Porrúa, México, 1996.

Discos compactos del Diario Oficial de la Federación, editados por la Secretaría de Gobernación, legislación actualizada.

Legislación del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos:

- Código Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1981.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 1931.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de julio de 1994.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1993.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 1983.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1976.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de diciembre de 1995.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de Federación, México, 4 de enero de 1994.
- Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación,

México, 14 de mayo de 1986.

- Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación de 1 de abril de 1970.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1963.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1982.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1994, Gaceta Oficial del D.F., 31 de diciembre de 1994.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de noviembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Armada de México, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1993.
- ~~Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda~~, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de diciembre de 1986.
- Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de diciembre de 1995, Gaceta Oficial del D.F., 21 de diciembre de 1995.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de febrero de 1995.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1983.

Discos compactos del Diario Oficial de la Federación, editados por la Secretaría de Gobernación, legislación actualizada.

Normatividad emitida por el Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos:

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de junio de 1983.
- Acuerdo que fija las Normas de Funcionamiento e Integración del Registro de Servidores Públicos Sancionados en la Administración Pública Federal y se Delegan Facultades que en el mismo se consigna, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de febrero de 1984.
- Decreto por el que se Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 1995.
- Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 28



de enero de 2000.

- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Grupo Integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 1995.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F., Diario Oficial de la Federación, México, 15 de septiembre de 1995.
- Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de mayo de 1993.
- Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de marzo de 1993.
- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de junio de 1984.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de octubre de 1995.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1995.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de septiembre de 1996.

Compilación jurídica, Secretaría de Gobernación, México, 1993.

Condiciones generales de trabajo de diversas secretarías de estado sin pie de impresión.

- UNAM**, Estatuto General de la UNAM, comentado y concordado, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, México, 1994.
- Estatuto del Personal Académico de la UNAM, comentado y concordado, conmemoración del 50 aniversario de la Ley Orgánica, 1ª. ed., Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, México, 1994.
  - Compilación de Legislación Universitaria, vol. I, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, 1ª. ed., México, 1992.

## JURISPRUDENCIA

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, doctrina-jurisprudencia, 4ª. ed., conmemorativa del 75 aniversario de su promulgación, Porrúa, México, 1992.

## DICCIONARIOS

Deutsches Wörterbuch, 4e. Ausgabe, Wahrig, Gerhard, Bertelsmann Lexikon Verlag, Deutschland, 1991.

Diccionario de derecho, 20ª. ed., De Pina, Rafael, y De Pina Vara, Rafael, Porrúa, México, 1994.

Diccionario jurídico mexicano, 8ª. ed., t. I, II, III y IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 1995.

Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, 2ª. ed., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998.

Gran diccionario español-inglés english-spanish 1ª. ed., 6ª. reimp., Larousse, México, 1997.

Rechtswörterbuch, 12e. Ausgabe, aktualisiert, Kauffmann, Hans, C.H. Beck Verlag, Deutschland, 1994.

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

IAPEM, Retos y desafíos del gobierno y su administración pública, Revista IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México) No. 15, julio-septiembre, Estado de México, 1992.

- Formación de directivos y calidad total en la administración pública, Revista IAPEM N° 24 octubre-diciembre, Estado de México, 1994.

INAP, Revista de Administración Pública RAP, Instituto Nacional de Administración Pública, números 80, 81, 82, 83, 89 y 90, México, 1995