



315009
6
UNIVERSIDAD SALESIANA

ESCUELA DE DERECHO

**EL SERVICIO CIVIL DE
CARRERA EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ESTELA GUADALUPE
GONZALEZ HERNANDEZ

**ASESOR DE TESIS:
MEDERIC JOSE MARTINEZ MAURICE**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



ENERO DE 2003

A



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.

PAGINACION

DISCONTINUA

A mi familia por el apoyo y
cariño que me han dado a
lo largo de mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Arito por su amor y
ayuda incondicional a lo
largo de este camino.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c

A Israel por sus
enseñanzas y el apoyo
que me ha brindado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

D

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
1. MARCO CONCEPTUAL	2
1.1. El Estado y su organización	3
1.1.1. Definición de Estado	3
1.1.2. El Estado Mexicano y sus elementos	5
1.2. El Gobierno y su organización	8
1.2.1. Definición de Gobierno	8
1.2.2. México y sus formas de Gobierno	9
1.3. Administración Pública	10
1.3.1. Burocracia	10
1.3.2. Administración Pública	17
1.3.3. Servidor Público	19
1.3.4. Administración de Personal	20
1.3.5. Servicio Civil de Carrera	21

E

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO

2. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAÍSES.....	24
2.1. Antecedentes Internacionales del Servicio Civil de Carrera.....	25
2.2. Servicio Civil de Carrera en Inglaterra	30
2.3. Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de América	34
2.4. Servicio Civil de Carrera en Costa Rica	37
2.5. Similitudes y diferencias de los tres sistemas Analizados	38

CAPÍTULO TERCERO

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	41
3.1. Servicio público en la época precolombina	42
3.1.1. Cultura Maya	41
3.1.2. Cultura Azteca	43

3.2. Servicio público bajo la dominación española	46
3.3. Servicio público en el México Independiente	51
3.3.1. Primeros años (1821-1857)	51
3.3.2. Reforma (1857-1876)	52
3.3.3. Porfiriato (1876-1910)	52
3.3.4. México Revolucionario (1910-1924)	54
3.3.5. México Posrevolucionario (1924-1970)	56
3.3.6. Periodo de Luis Echeverría (1970-1976)	58
3.3.7. Programa de Reforma Administrativa (1976-1982)	60
3.3.8. Modernización administrativa (1982-1988)	61
3.3.9. Modernización administrativa (1988-1994)	62

CAPÍTULO CUARTO

4. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	64
4.1. Organización de la Administración Pública	65
4.2. Servidores Públicos	66
4.2.1. Nombramiento	67

G

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. Trabajadores de base y de confianza	70
4.3.1. Relación jurídica de trabajo	70
4.3.2. Trabajadores de confianza	72
4.3.3. Trabajadores de base	80
4.3.4. Base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado	82

CAPÍTULO QUINTO

5. ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE

CARRERA	85
---------------	----

5.1. Problemática por la falta de profesionalización de servidores públicos	85
--	----

5.2. Consideraciones para establecer el sistema de profesionalización de los servidores públicos	88
---	----

5.3. Estructura del Servicio Civil de Carrera	91
---	----

5.3.1. Reclutamiento y selección	91
--	----

5.3.1.1. Empleados de base.....	93
---------------------------------	----

5.3.1.2. Empleados de libre designación	94
---	----

5.3.2. Capacitación y desarrollo	95
--	----

5.3.3.	Compensaciones y reconocimientos	98
5.3.4.	Promoción y concurso de oposición.....	105
5.3.5.	Evaluación	108
CONCLUSIONES		111
BIBLIOGRAFÍA		115
HEMEROGRAFÍA		118
LEGISLACIÓN.....		119
JURISPRUDENCIA		120

I

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El estudio de este tema tiene como objetivo explicar la gran problemática que hay en las instituciones de la Administración Pública, al carecer de un ordenamiento que proteja a los trabajadores que no están protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que éstos generalmente no tienen estabilidad en el empleo, pues generalmente los servidores públicos van cambiando en los puestos conforme llega cada sexenio, ocasionando con ello, que los proyectos de trabajo que se venían llevando a cabo en la Administración anterior, se dejen inconclusos y se comiencen otros, que probablemente algunos no se terminarán durante el nuevo periodo sexenal.

Es necesario que exista un ordenamiento a nivel federal que regule el ingreso a la Administración Pública a través de mecanismos óptimos para lograr mayor eficacia en el servicio público, es así, que en esta tesis se hace esta propuesta, con el auxilio de los sistemas de reclutamiento que existen en otros países, los cuales tienen bien estructurado un servicio de profesionalización de sus servidores públicos, además de los ordenamientos que tienen algunas instituciones de la Administración Pública de nuestro país, en donde establecen la forma de ingresar y de ascender dentro de la institución.

Este tema se encuentra muy avanzado, e incluso superado en muchos países, no así en el nuestro, y como cada gobierno, tiene una forma diferente para organizar y reclutar a sus servidores públicos, es difícil que haya una unidad en este tema, incluso porque son escasos los Estados que manejan el Servicio Civil de Carrera de manera sistematizada.

El motivo por el cual se realiza el presente estudio, es para resaltar la falta de atención que existe en la profesionalización de los recursos humanos de nuestro Gobierno, de los instrumentos y políticas para alcanzar esta profesionalización, así como la ausencia de sistematización del mismo. Es por eso que se presentan una serie de propuestas al final de nuestro trabajo, las cuales esperamos sean de utilidad para su futura regulación en la legislación.

En el capítulo primero se establece un marco conceptual en donde se explican los principales conceptos que se van a utilizar a lo largo del trabajo, esto para tener una idea más clara de lo que se habla en los capítulos posteriores; cabe señalar que los conceptos que se manejan son sólo ilustrativos, pues no se busca hacer un análisis profundo de cada concepto, sino sólo plasmar lo necesario para ubicar nuestro tema a estudio.

En el segundo capítulo se da una breve explicación de cómo es que se lleva a cabo el Servicio Civil de Carrera en otros países, así como sus principales semejanzas y diferencias, abarcando principalmente a Estados Unidos, Inglaterra y Costa Rica por considerar sus sistemas dentro de los más avanzados.

En el capítulo tercero, se aborda un marco histórico del servicio público en México, comenzando por el período precolombino hasta el de Carlos Salinas de Gortari; en este capítulo se observa el avance que ha tenido nuestro país en este rubro, sin embargo, el adelanto no ha sido suficiente para tener una Administración Pública eficiente. Aquí veremos las principales causas por las cuales en México no se ha logrado establecer un sistema de profesionalización de servidores públicos.

En el cuarto capítulo se pretende abordar cómo está estructurada la Administración Pública en México actualmente, para poder sentar las bases de nuestra propuesta y establecer un sistema de carrera de los funcionarios públicos.

Concluyendo con un quinto capítulo en donde se mencionan cuáles son los problemas que se presentan en nuestra administración por carecer de un Servicio Civil de Carrera y se plasman las propuestas personales sobre el mismo, su estructura y organización, así como las consideraciones a tomar en cuenta para instituir esta figura.

Por último se manifiesta cuáles son las conclusiones a las que se llegó después de analizar toda la información con la que se contó.

Dentro de los métodos utilizados en el presente trabajo, tenemos al inductivo, en donde se partió de estimaciones generales para desembocar en

premisas particulares, tal como se observa en el capítulo primero, en donde se describe como primer punto al Estado y su organización, incluyendo la descripción del Mexicano; posteriormente se estudió a uno de sus elementos constitutivos, como lo es el Gobierno, asimismo se estudió una institución incluyente de éste, denominada burocracia. Es así que se utiliza una metodología jerárquica para concluir con la descripción de la materia que nos ocupa.

Otro método utilizado fue el analógico, es decir, aquel que se establece a través de comparaciones; en este estudio, lo observamos en el capítulo segundo, cuando establecemos las semejanzas y diferencias de los sistemas del Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos, Inglaterra y Costa Rica. En esta comparación se infieren las similitudes de estos tres casos, después de un estudio descriptivo de cada uno.

Por otro lado, incluimos el método histórico cuando vinculamos en el capítulo tercero, el fenómeno de la Administración Pública en México en una sucesión cronológica, para conocer la evolución y desarrollo de nuestro objeto de estudio creando una trayectoria marcada por etapas coyunturales a lo largo de la historia político-jurídica de nuestro país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el capítulo quinto se utilizaron dos métodos; el primero fue el crítico al determinar la problemática que existe en nuestro país por la falta de profesionalización de los servidores públicos; continuando con el método analítico, donde se planteó un análisis de cómo debe ser la estructura del Servicio Civil de

Carrera en nuestro gobierno, incluyendo a los elementos que hacen falta para instaurarlo.

El método analítico también fue utilizado en el capítulo cuarto al estudiar los recursos humanos en la Administración Pública, analizando las características y elementos de los servidores públicos.

CAPÍTULO PRIMERO MARCO CONCEPTUAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL

*No es de poca importancia para un príncipe la buena elección de sus ministros, los cuales son buenos o malos según la prudencia que él mismo usó en ella... Cuando ellos son de una suficiente capacidad y se manifiestan fieles, podemos tenerle por prudente a él mismo, porque ha sabido conocerlos bastante bien y sabe mantenerlos fieles a su persona. Pero cuando son de otro modo, debemos formar sobre él un juicio poco favorable,...**

Para iniciar el análisis sobre el Servicio Civil de Carrera, es necesario dar una referencia de los diversos aspectos que se presentan dentro del estudio de este tema, por lo que se hará una reseña de algunas consideraciones que serán útiles para ilustrar y orientar esta investigación. Cabe mencionar que lo expuesto en este capítulo, es sólo un esquema conceptual que no comprende ni todas las teorías, ni todas las definiciones existentes sobre el tema sujeto a estudio, sino sólo aquéllas que sean necesarias para una visión más amplia de los capítulos ulteriores.

* MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Espasa Calpe Mexicana. México, 1981, (Colección Austral), p. 114.

1.1. El Estado y su organización

1.1.1. Definición de Estado

A lo largo de la historia, se han presentado diferentes formas en que se organizan las personas, conforme fue creciendo el número de miembros del grupo, la organización era más compleja, motivo por el cual fueron evolucionando. Es así, que de la horda, pasaron a la tribu, después a los señoríos y posteriormente a las ciudades-estado.

Hay muchas teorías que explican la idea del Estado, algunos autores lo relacionan con un organismo, en el cual identifican a los burócratas con la capacidad intelectual del hombre, a la función de la actividad de las clases sociales con la fuerza física generada por las extremidades superiores e inferiores de la anatomía humana, otros consideran que existe identidad entre el órgano legislativo con los valores morales de la persona, al órgano ejecutivo con la voluntad humana y el judicial con la conciencia del hombre.¹

Otros como George Jellinek dicen que el Estado es una corporación, es decir, una unidad de población socialmente organizada². A partir de este concepto se hace la clasificación clásica de los elementos del Estado: territorio, población y gobierno. Sin embargo Jellinek no habla del elemento soberanía, siendo éste

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Porrúa. México, 1998, p. 16.

² Cfr. *Ibid.* p. 17.

factor elemental en la formación de un Estado, pues la incorporación de un territorio, de un gobierno y de una población sin soberanía, no sería Estado. En términos generales la palabra soberanía se utiliza como sinónimo de poder, potestad o imperio, el mismo Jellinek dice que la soberanía es el poder de autolimitarse y auto-obligarse jurídicamente, sin que ninguna otra fuerza o poder coaccione a ello³, esto significa que el poder de un Estado no depende de otros poderes externos, es lo que en el ámbito internacional se expresa como la libre autodeterminación de los pueblos, además esta soberanía es permanente en tanto subsista el Estado, por lo tanto no puede haber un Estado sin soberanía.

Por su parte León Duguit manifiesta que el Estado “se integra cuando en una sociedad determinada, existe una división política entre gobernantes y gobernados, por rudimentaria, complicada o desarrollada que sea. La palabra Estado designa, sea a los gobernantes, sea al Poder Político”⁴

Lo anterior expresa que un elemento fundamental para la existencia del Estado es la división política, punto de partida para la relación entre el gobernado y el gobernante, dándose lugar a los derechos y obligaciones que se derivan de dicha relación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³ Cf. DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. *Filosofía del Derecho*. Harla. México, 1995, p. 41.

⁴ Cf. CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. S. E. México, 1987, p. 7.

1.1.2. El Estado Mexicano y sus elementos

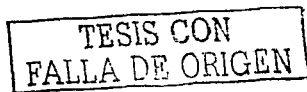
Enrique Sánchez Bringas define al Estado Mexicano como “la unidad política compuesta por mexicanos que dispone de autodeterminación normativa y territorial, y de reconocimiento internacional.”⁵

De esta manera, cuando el Estado Mexicano ejerció su poder de autodeterminación normativa, optó por la forma de Estado federal, así se refleja en el artículo 40 de la Constitución:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,...”

Este Estado federal está formado por tres niveles o instancias diferentes productoras de normas; en la primera instancia se encuentra la del Estado federal y su órgano productor de normas que corresponde al congreso federal en conjunto con las legislaturas locales y tiene como finalidad la modificación de la Constitución; en segunda instancia que es de la Federación tenemos al congreso integrado por dos cámaras: de diputados y senadores, quienes representan los intereses del pueblo y de la entidades federativas respectivamente y tienen como tarea producir leyes federales; la tercera instancia es la que corresponde a los

⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op. cit.*, p. 312.



estados miembros de la federación, quienes disponen de las legislaturas locales cuya finalidad es al creación de ordenamientos locales.⁶

Margarita Chávez Alcázar afirma que "un Estado federal, es una unión pactada por diversos Estados entre sí que ceden parte de su autonomía a un poder central con ánimos de que esta unión sea permanente".⁷

En cuanto a los elementos que forman el Estado Mexicano con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos:

1. Territorio.- El artículo 42 de la Carta Magna nos indica lo que comprende el territorio nacional.

"El territorio nacional comprende:

- I. ... las partes integrantes de la Federación;*
- II. ... las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*
- III. ... las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el océano Pacífico;*
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;*

⁶Ibid. p. 301.

⁷ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 10.

VI. El espacio situado sobre territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

2. Población.- Los artículos 30, 31 y 32 de la Constitución nos habla de quiénes son mexicanos.

"Artículo 30. la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización

A. son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;*
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

B. Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización, y*
- II. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro*

del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que a los demás efectos señale la ley."

3. Poder (gobierno) el cual descansa en la soberanía. El artículo 39 Constitucional nos dice que:

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

1.2. El Gobierno y su organización

1.2.1. Definición de Gobierno

Juan Jacobo Rousseau nos dice que el gobierno es "un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política"⁸. Sin embargo cuando Rousseau da esta definición, lo hace en referencia al sistema democrático, en donde se considera que el único soberano es el pueblo, pero no puede aceptarse esta definición como genérica para todas las formas de gobierno, ya que existen también otros

⁸ Vid. DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. *Op. cit.*, p. 40.

sistemas políticos como son la monarquía y las dictaduras en donde el soberano se suele identificar con el jefe de gobierno.

1.2.2. México y su forma de Gobierno

México adoptó como forma de gobierno la república, Sánchez Bringas establece en su libro cuáles son las características de la república en términos generales:

- 1.- El jefe de Estado es el presidente o primer ministro quienes acceden al cargo a través de procedimientos electorales directos o indirectos; al propio tiempo, tienen la calidad de jefe de gobierno.
- 2.- Las atribuciones de los tres órganos del Estado se encuentran específicamente diferenciadas en la Constitución y sus titulares disponen de un importante grado de autonomía.
- 3.- No se permiten distinciones derivadas del nacimiento, por lo mismo, no existen diferencias entre "nobleza" y "población común". La población disfruta de igualdad frente a la ley.⁹

La forma republicana en México se encuentra sustentada en la Constitución Federal en su artículo 40 que dice:

⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op. cit.*, p. 306.



"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación..."

El artículo 115 de la Carta Magna corrobora este postulado al imponer a los estados la obligación de organizarse conforme a los principios de una república, el ordenamiento dice lo siguiente:

"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, al Municipio Libre..."

1.3. Administración Pública

1.3.1. Burocracia

Margarita Chávez Alcazar, describe a la burocracia desde un punto de vista sociológico, hace mención de una burocracia que abarca no sólo al instrumento público, sino también a otros tipos de administración; el ejemplo de este último caso se presenta cuando una organización toma proporciones gigantescas y es necesario un cuadro administrativo con un sistema racional que

le permita lograr sus objetivos, así, estamos en la presencia de una administración de tipo burocrático.¹⁰

Sin embargo como mi tema de estudio se aboca al sector público, expondré una serie de definiciones en este sentido:

Burocracia.- Palabra híbrida, que originariamente procede de una combinación satírica del francés *bureau*, y del griego *κρατος*, por analogía con democracia y aristocracia. En la actualidad se utiliza formalmente para designar:

- a) El dominio de una casta de altos funcionarios.
- b) Esta casta en sí y de ahí la palabra burócrata.¹¹

Burocracia.- Sistema que se ocupa de los asuntos de un gobierno mediante departamentos u oficinas, cada uno controlado por un jefe capaz de dar énfasis a las acciones de rutina y conservación.¹²

Burocracia.- Clase social formada por los empleados públicos.¹³

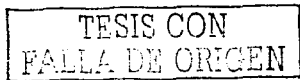
Burocracia.- Organización que hace posible llevar a los niveles de ejecución práctica las decisiones políticas del gobierno, en sus diversos niveles: federal,

¹⁰ CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 11.

¹¹ FLORENCE, Elliot. *Diccionario de Política*. Labor. México, 1981, p 65.

¹² *Nuevo Diccionario Internacional Webster*. España, 1983, p. 56.

¹³ *Diccionario Porrúa*. Porrúa. México, 1988, p. 88.



estatal y municipal. La burocracia es inherente al gobierno que se fundamenta en la prestación de un servicio y en la obtención de bienes en general. Se modifica en función de los nuevos propósitos de acción del gobierno.¹⁴

La burocratización es un fenómeno que según el modelo de Max Weber surge como un sistema de organización central basada en un Estado intervencionista que cada vez tendrá más funciones económicas, políticas e ideológicas.

Para Henry Jacoby, la burocracia no es un fenómeno nuevo y lo expresa de la siguiente manera: "...la burocracia ha existido siempre ahí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos, de hombres y en un gran espacio, la historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba de la existencia..."¹⁵

La tendencia a la burocratización ha existido desde hace cientos de años en Egipto y en Roma, sin embargo en los últimos tiempos ha proliferado más este fenómeno. Para P.M. Blau, esta burocracia es actualmente, una institución dominante dentro del gobierno.

La aparición de la burocracia en el estado moderno surge cuando se da la ruptura del estado feudal, de esta manera, "...la introducción de la definición del

¹⁴ MORÁN SÁNCHEZ, Emilio. "Problemas de las burocracias emergentes de los nuevos estados y áreas de desarrollo", en *Revista de Política y Administración*, No. 1, México, abril 1975, p. 115.

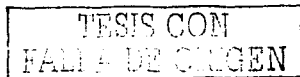
¹⁵ JACOBY, Henry. *La burocratización del mundo*. Siglo XXI Editores, México, 1972, pp. 11 y 12.

trabajo en las oficinas del rey fue relativamente temprana. El creciente número de labores que regularán sobre el poder central, a medida que la sociedad feudal perdía poderes, obligaron pronto a la especialización en el campo de la administración central...¹⁶ Por lo tanto las tareas gubernamentales comenzaban a dividirse y cada una de estas tareas fueron encargadas a un supervisor o jefe, que a su vez era un subordinado y tenía también subordinados. Así fue como surgió la jerarquización de la burocracia.

Max Weber fue uno de los primeros en estudiar esta forma de organización, creando un modelo de burocracia, el cual contiene una serie de características que se pueden agrupar en tres grupos; el primero se relaciona con la estructura y funcionamiento de la organización, el segundo se refiere a la forma de remuneración y el tercero trata sobre las pretensiones de los individuos. Y su modelo se describe de la siguiente forma:

- ❖ Una estructura jerárquica caracterizada por una delegación de la autoridad de arriba hacia abajo.
- ❖ Una serie de funciones en oficinas que poseen deberes y responsabilidades prescritas.
- ❖ Reglas, fórmulas, reglamentos, que norman las operaciones de la organización y el comportamiento de sus miembros.
- ❖ Un personal técnicamente calificado que se emplea de acuerdo a un escalafón y se promueve de acuerdo a sus resultados y capacidades.

¹⁶ *Idem.*



- ❖ La escala de salarios se calcula sobre la base de rango y jerarquía.¹⁷

El modelo expuesto por Max Weber ha sido motivo de atención de los estudiosos, se le ha analizado y criticado y hasta hecho modelos a partir del construido por Weber.

Max Weber dice que "...toda dominación de hombres requiere de un cuadro administrativo... pero dicha dominación se dará en base a su legitimidad y a las pretensiones típicas de la misma... (entendiendo por dominación la posibilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos)..."¹⁸

Según Weber existen tres tipos de dominación legítima:

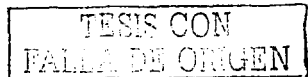
- ❖ De carácter tradicional.- Tradición para ejercer la autoridad.
- ❖ De carácter carismático.- Entrada extra-cotidiana de heroísmo, santidad, etc.
- ❖ De carácter racional.- Creencias de la legalidad de las ordenaciones estatuidas.

¹⁷ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964, pp. 3 y 4.

¹⁸ *Ibid.* pp. 170 y 179.

Para él, el tipo más puro de dominación es aquél que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Y dentro de este tipo de dominación, los funcionarios públicos deben tener las siguientes características:

- a) Personalmente libres, se deben sólo a los objetivos de su cargo.
- b) En una jerarquía administrativa rigurosa.
- c) Con competencias rigurosamente fijadas.
- d) En virtud de un contrato, o sea, (en principio) sobre la base de libre selección (esencialmente en las burocracias modernas)
- e) Calificación profesional que fundamenta su nombramiento en el caso más racional por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.
- f) Son atribuidos y retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión, las más de las veces; son revocables a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias pueden ser también revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según las responsabilidades del cargo, y, en general, según el principio de "decoro estamental".
- g) Ejerce el cargo como su única o principal profesión.
- h) Tiene ante sí una carrera, o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicios o por servicios o por ambas cosas según juicio de sus superiores.
- i) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación de sus superiores, o del cargo.



j) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.¹⁹

En síntesis, para este autor la administración burocrática significa: dominación gracias al saber.

Este modelo ha sido constantemente criticado por diferentes autores como causante principal de la enajenación del hombre en las organizaciones, sobre todo cuando va aunado a lo que tradicionalmente se conoce como taylorismo, es decir, el uso del método científico para programar el trabajo humano.

Con su diseño Max Weber pretendió dividir el trabajo, combinarlo, organizarlo e integrarlo para lograr los objetivos de una organización formal.

Después de Max Weber encontramos a los neoweberianos representados por James March y Herbert Simon, así como a la escuela sistemática, quienes consideran que los gobiernos de los países desarrollados necesitan instituciones y organizaciones administrativas para realizar las decisiones políticas y económicas de sus países.

Así, la administración para el desarrollo estaría conformada por el conjunto de organizaciones gubernamentales cuyo objetivo es acelerar el proceso de desarrollo, sobre todo de los países pobres.²⁰

¹⁹ *Ibid.* pp. 176 y 177.

²⁰ FIGUEROA ARAMONI, Rodolfo. *Reclutamiento de Funcionarios Públicos*. Colegio de México. México, 1981, p. 33.

1.3.2. Administración Pública

En cuanto a la Administración Pública, es necesario aclarar que no existe un acuerdo de lo que abarca este ámbito, sin embargo haré mención de algunas corrientes de pensamiento.

En 1937 Luther Gulik delimitó el ámbito de la Administración Pública: "...la Administración Pública es aquella parte de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es pues, una división de la ciencia política..."²¹

Por su parte, Leonard D. White en 1950 asevera: "... Definida en términos más amplios, la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización al cumplimiento de la política pública..."²²

Por otro lado Gabino Fraga, manifiesta que la Administración Pública "es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"²³

²¹ MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973, pp. 16 y 17.

²² *Ibid.* p. 20.

²³ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1999, p. 119.



Marshall E. Dimock dio la siguiente definición: "la administración se refiere al qué y al cómo del gobierno. El qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al adiestramiento para llevar a cabo su tarea. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración"²⁴

En años posteriores a estas definiciones Pedro Muñoz Amato da una definición de Administración Pública en función a sus elementos esenciales: "en un sentido amplio, es el conjunto de manifestaciones de conducta que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos.

Sus elementos esenciales son:

1. Planificación. La formulación de programas, especialmente la integración del plan a largo plazo de gobierno.
2. Administración de personal. La selección, educación y dirección de las personas que han participado en las tareas gubernamentales.
3. Organización y métodos. La ordenación de las estructuras institucionales; división de trabajo, jerarquías y relaciones de autoridad, controles, grado de centralización y descentralización, sistematización de procedimientos.

²⁴ Cfr. MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973, p. 19.

4. Relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial. El sistema de gobierno en su significado total, incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el público...”²⁵

1.3.3. Servidor Público

El artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo, establece que:

“Trabajador es la persona que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3° establece que:

“Trabajador es toda persona que presta 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”

Por lo que el servidor público es antes que nada un trabajador y por lo tanto sujeto de obligaciones y derechos establecidos por las leyes correspondientes.

²⁵ *Ibid.* p. 25.

Se puede decir que es funcionario público todo el que participa como funcionario o empleado en las labores del gobierno.²⁶

Hablando ahora de servidor público, la Constitución, en el título cuarto, que trata sobre las responsabilidades de los servidores públicos, en su artículo 108 señala:

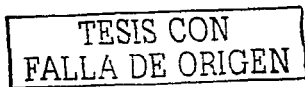
"...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración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

1.3.4. Administración de Personal

Según palabras de Muñoz Amato, la administración de personal es la selección, educación y dirección de las personas que han participado en las tareas gubernamentales.²⁷ Miguel Duhalt, señala que corresponde a la administración de personal la responsabilidad de obtener el mejor provecho de los recursos humanos que laboran en el sector público. Y el objetivo primordial de esta administración de personal es optimizar el aprovechamiento de los recursos

²⁶ MUÑOZ AMATO, Pedro. *Op. cit.*, p.33.

²⁷ *Vid. Supra.* Nota 26.



humanos, dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan con la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos.²⁸

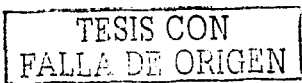
La administración de personal es una de las fases más importantes de la dirección administrativa, ya que la calidad de los servidores públicos es el reflejo de la calidad de la Administración Pública, sin embargo, para lograr una mejor estructura en esta administración es necesario que ingresen buenos servidores públicos al servicio administrativo. Respecto de estos elementos ahondaremos más adelante, pues este capítulo sólo se trata de elementos generales.

1.3.5. Servicio Civil de Carrera

Por ser el estudio del presente trabajo de investigación, este tema se manejará con mayor profundidad en los capítulos posteriores, sin embargo para introducimos en el tema se expondrán algunas definiciones de autores que manejan esta cuestión.

Miguel Acosta Romero lo define como: "... aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón, ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese

²⁸ DUHALT KRAUSS, Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistemático*. Instituto de Administración Pública. México, 1972, pp. 14 y 18.



escalafón hasta el de mayor jerarquía, manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro de jubilación..."²⁹

Para Miguel Duhalt, es "el conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para mejorar los recursos humanos de la Administración Pública"³⁰

La Organización de las Naciones Unidas nos dice que "el Servicio Civil de Carrera es el cuerpo apolítico (no político), permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son:

1. Una ley básica de administración de personal de servicio civil, y
2. Un organismo responsable de su aplicación."³¹

Con esto se concluye el capítulo primero de esta investigación reiterando que el apartado que se denominó Administración Pública será estudiado con mayor profundidad en capítulos posteriores.

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Porrúa, México, 1999, pp. 546 y 547.

³⁰ DUHALT KRAUSS, Miguel. *Op. cit.*, p. 66.

³¹ *Cf.* CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 18.



**CAPÍTULO SEGUNDO
SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN
OTROS PAÍSES**

CAPÍTULO SEGUNDO

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAÍSES

*Amón disponía al menos de un quinto de las tierras de Egipto y del comercio , y ... toda persona deseosa de consagrarse al comercio o de entrar en la administración, obraba cuerdamente sometiéndose al examen de un sacerdote de grado inferior, convirtiéndose así en un obediente servidor de Amón... La mayor de las facultades era naturalmente la del derecho, porque daba la competencia requerida para todas las funciones, ya se tratase del fisco, de la administración o de la carrera de armas.**

En este capítulo se verá cómo es el servicio civil en otros países, esto lo haré de una manera un tanto sucinta, ya que sería motivo de otro trabajo de investigación el profundizar en cada uno de estos sistemas. De igual manera sólo se hará referencia a las legislaciones de los países más representativos.

* WALTARI, Mika. *Sinuhé, El Egipcio*. S.E. México, 1996, p. 29.



2.1. Antecedentes Internacionales del Servicio Civil de Carrera.

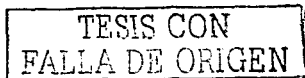
La profesionalización del servicio público no es un concepto moderno, podemos encontrarlo en la Antigua Grecia, en el Imperio Romano, en el Imperio Chino, incluso en las sociedades precolombinas; sin embargo, la relación entre el Estado y sus trabajadores ha variado a través del tiempo, del lugar y de las ideas jurídicas. Podemos mencionar de entre tantos ejemplos de la historia el caso del Imperio Romano, el cual representa una de las culturas más importantes de la antigüedad.

Durante el período de la República Romana, existía la magistratura, este órgano tenía diferentes categorías, y ninguno de los cargos reportaba emolumentos, debía contentarse con sólo tener el honor de ocupar un cargo público, de ahí que las magistraturas se llamaron *honoros*³², y se habla de *cursus honorum*³³, con diversos escalones, pues se ha de ser antes cuestor que pretor, y pretor antes que cónsul. Por costumbre se deja ejercer la edilidad y el tribunado de la plebe antes que la pretura y sólo se nombra censor a quien ha sido cónsul. Entre el ejercicio de dos magistraturas debe mediar un intervalo de dos años.³⁴

³² FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Derecho Romano*. Porrúa. México, 1997, p. 32.

³³ Significa carrera política honoraria. IGLESIAS-REDONDO, Juan. *Derecho Romano. Historia e Instituciones*. Ariel. Barcelona España, 1993, p. 21.

³⁴ *Idem*.



Estas son algunas de las magistraturas que existían en la República Romana, pero para que conozcamos mejor cada una de estas magistraturas mencionaré algunas características de las más representativas:

- a) Cónsules.- Son los jefes anuales del Estado y del Ejército.³⁵
- b) Tribuno militar.- Eran jefes de infantería y eran seleccionados entre los plebeyos.³⁶
- c) Censores.- Debían organizar cada cinco años, un censo general de la población romana; primero con fines religiosos; y luego con finalidades predominantemente fiscales. Además ejercían una vigilancia moral, determinando quiénes debían entrar en el senado y quiénes debían salir de él. Decidían, por último, la concesión de los contratos en lo referente a obras públicas.³⁷
- d) Cuestores.- Interventían en la justicia penal e imponían multas. Paulatinamente comienzan a administrar parte de la finanzas públicas³⁸, intervienen en la percepción de multas y confiscaciones y en el gobierno de la tesorería estatal.³⁹
- e) Pretores.- Se encargaban de la administración de la justicia civil; se hablaba de *praetor urbanus*, para pleitos entre romanos y *praetor peregrinus*, para

³⁵ *Ibid.*, p. 22.

³⁶ FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Op. cit.*, p. 31.

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ IGLESIAS-REDONDO, Juan. *Op.cit.*, p. 22.

administrar justicia en pleitos en que una de las partes o ambas eran extranjeros.⁴⁰

- f) Ediles.- Eran los magistrados responsables del orden en las calles y mercados.⁴¹
- g) Dictadores.- Es el magistrado único, supremo y extraordinario, que sustituye a los cónsules en momentos de grave peligro para la República, ya sea por guerras internas o externas.⁴²

Por otro lado contamos con otros antecedentes, que aunque también remotos, son igualmente significativos, como los establecidos entre los judíos y que descubrimos en la Biblia, en donde se habla sobre el reinado del sabio Salomón *"Reinó Salomón sobre todo Israel y las personas que desempeñaron los más altos cargos de su gobierno fueron: Azarías, hijo de Sadoc, sacerdote; Elijoref y Ajiás, hijos de Sisa, secretarios; Yosafat, hijo de Ajilid, canceller; Banaías, hijo de Joyada, jefe del ejército; Sodoc y Abiatar, sacerdotes; Azarías, hijo de Natan, consejero del rey; Ajizar, mayordomo del palacio; Adoniarm, hijo de Abda, jefe de los que debían trabajar en las obras públicas..."*⁴³

Como observamos, también entre los judíos existía una forma de organización que hacía posible ejecutar las decisiones políticas del gobierno.

⁴⁰ FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Op. cit.*, p. 31.

⁴¹ *Idem.*

⁴² IGLESIAS-REDONDO, Juan. *Op. cit.*, p. 22.

⁴³ *Biblia Latinoamericana*. 1 Re 4, 1. Verbo Divino. México, 1994, p. 369.

En la Edad Media la función pública era considerado como un derecho privado, además las funciones públicas eran clasicistas y hereditarias.⁴⁴

A lo largo del siglo XVII predominaron los gobiernos absolutistas y fue bajo este sistema en donde la burguesía se vio favorecida, pues la monarquía buscaba cómo solventar el ritmo tan acelerado de los gastos efectuados por ella misma, y la solución la encontró otorgando numerosos puestos estatales a los burgueses mediante la compra-venta de ellos.

En cuanto a la forma de organización de los pueblos prehispánicos en América, sólo se hablará en este capítulo de los incas, ya que en el siguiente haremos referencia a los pueblos que vivieron en territorio actualmente mexicano.

El Inca⁴⁵ estaba rodeado por un consejo de ancianos, que ejercía la dirección de los ayllu⁴⁶ y tenían un control sobre el mismo Inca, también ejercían las altas funciones políticas y religiosas, elegían a los jefes militares y eran considerados como maestros de sabiduría; ejercían funciones administrativas, sobre todo en el sector administrativo, pero con el tiempo el poder de estos sabios fue sustituido por el grupo de militares. También existieron los tukrikuk⁴⁷ que eran los gobernadores de una provincia que controlaban a los curaca⁴⁸, y eran

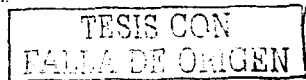
⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 49.

⁴⁵ Rey, príncipe o varón de estirpe regia entre los antiguos peruanos. *Diccionario Usual*. Larousse. México, 1985, p. 326.

⁴⁶ Grupos sociales que no descienden de un jefe Inca. *Cfr.* ROMANO, Ruggiero y Marcello Carmagnani. "Componentes sociales", en *Para una Historia de América . Las Estructuras*. EL Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica. México, 1999, p. 125.

⁴⁷ Gobernadores de una provincia, son nombrados por el Inca. *Cfr. Idem.*

⁴⁸ Cacique. *Cfr. Idem.*



nombrados por el Inca, provenían de linajes del lugar y a los cuales se les entregaba la administración de las entidades a ellos encomendadas, además se encargaban del cuidado del suministro de los dones que se le hacían al Inca anualmente.

Como observamos también los pueblos precolombinos contaban con un sistema de administración, y aunque el grupo de los incas no era una ciudad-estado, sino señoríos, sí tenían una administración óptima para el buen desarrollo de su población.

Lo anterior fue un bosquejo de las diferentes formas de organización de la función del gobierno en otras épocas y lugares, actualmente son muchos los países que cuentan con el sistema del Servicio Civil de Carrera; unos con un régimen más avanzado que otros. A continuación se citan algunos de ellos.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA SISTEMATIZADO⁴⁹

Alemania	Canadá	Estados Unidos
Francia	Inglaterra	Japón
Rusia	Suiza	

⁴⁹ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 27.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN PROCESO DE SISTEMATIZACIÓN⁵⁰

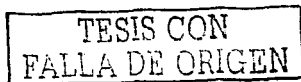
Arabia	Argentina	Austria	Bélgica	Bolivia
Brasil	Colombia	Costa Rica	Cuba	China
Chile	Ecuador	El Salvador	Filipinas	Grecia
Israel	Perú	Puerto Rico	Tailandia	Venezuela
Viet Nam				

2.2. Servicio Civil de Carrera en Inglaterra

Los funcionarios públicos del Reino Unido reciben el nombre de servidores de la corona. Durante el siglo XVII y XVIII, el Parlamento desconfió de ellos considerándolos como instrumentos de las pretensiones de los monarcas, a tal punto que se les negaron garantías que pudieran significar poder considerable sobre ellos.⁵¹

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 71.



Puede afirmarse que la historia del servicio civil en Inglaterra comienza en 1853 con las reformas de Mac Aulay para ingresar en el "Indian Service" consistentes en la realización de exámenes de carácter universitario. En 1854, a petición del gobierno, Sir Charles Trevelyan y Sir Stafford Northcote publicaron su informe sobre la reforma del servicio civil; en 1855, se dio el primer gran paso al crear la Comisión del Servicio Civil, con el fin de supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los departamentos para ciertos empleos⁵². En ese mismo año se estableció el sistema de concursos y las bases de los mismos⁵³.

En 1876 las mujeres podían acceder a los cargos públicos.⁵⁴ Se abolió el favoritismo, pero aún no existía un Servicio Civil de Carrera consolidado.

Entre 1912 y 1915 una Comisión llamada MacDonell propuso algunas reformas, sin embargo se vieron afectadas por el estallido de la primera guerra mundial, pero pasada la guerra el Comité Gladstone propuso la creación del "*National Whiteley Council*" que era un organismo sindical y la creación también de un comité de reorganización para adoptar el servicio civil a las circunstancias de la posguerra.⁵⁵

Para 1955 se creó la Comisión del Servicio Civil, autoridad única e independiente, encargada de los concursos y el examen de selección.⁵⁶

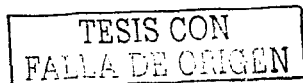
⁵² Cfr. CHAVÉZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 28.

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 72.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ CHAVÉZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 29.

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 72.

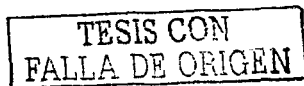


Margarita Chávez Alcázar menciona una serie de características que distinguen a este servicio civil, y podemos citar las siguientes:

- a) Jerarquía basada más que en la subordinación, en las diferentes funciones que desempeña cada clase.
- b) La permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente en la clase superior (*administrative class*), equivale a los subsecretarios, directores generales y jefes de sección.
- c) Una basta experiencia adquirida por la práctica en el curso del tiempo y no tan sólo por la teoría.
- d) No tienen derecho a huelga.
- e) Apolitismo en las clases superiores, en cuanto a funcionarios bajo el argumento de conservar la imparcialidad y fidelidad tradicionales.
- f) Se rigen por un estatuto definido de acuerdo a la posición administrativa que ocupa cada uno.⁵⁷

Tienen un sistema de selección que tiende a incorporar a las personas que cuentan con cualidades superiores y una cultura general amplia, ya que dicen que la especialización viene a posteriori, mediante la práctica y cursos especiales.

⁵⁷ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, pp. 29 y 30.



Los métodos de selección se basan en tres principios fundamentales y son los siguientes:

- a) Ausencia de favoritismos o de influencia de partidos políticos.
- b) Selección basada en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los candidatos.
- c) La selección se hace a través de una unidad de órgano de selección.⁵⁸

Los funcionarios británicos se estructuran en cuatro clases, que constituyen carreras distintas:

"Administrative".- Es la clase superior o directiva de la Administración Pública inglesa. Desempeñan los puestos de mayor responsabilidad. Son equivalentes a subsecretarios, directores generales y jefes de sección. Se estima que se llega al puesto de subsecretario dentro de los primeros cuarenta años de servicio.⁵⁹

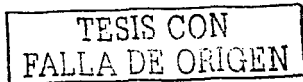
"Executive".- Las funciones de esta clase son puramente ejecutivas, es decir, no participan en la elaboración de la alta política administrativa y consiste en la elaboración de la mayor parte de la labor cotidiana.⁶⁰ Realiza labores técnicas, fundamentalmente de contabilidad.⁶¹

⁵⁸ *Ibid.* p. 30.

⁵⁹ *Ibid.* p. 31.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 72.



"Clerical".- Esta clase desempeña tareas de carácter auxiliar, similares a las que realizan los auxiliares de banca, compañías de seguros, comercio, etc. En suma están encargados del trabajo de secretariado.⁶²

"Clerical Assistant".- El trabajo que realizan estos funcionarios es muy similar al que desempeñan los jóvenes empleados de las empresas. Incluye el llevar los archivos, registros, llenar impresos y contestar a las preguntas del público, telefónica o personalmente.⁶³

Es importante señalar que no existe ascenso o avance de una clase a otra, ya que toda promoción se realiza dentro de la misma clase; y la remuneración para cada clase es proporcional a la categoría, antigüedad y la edad.

2.3. Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de América

El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos tiene sus antecedentes en la famosa ley de los cuatro años de 1820, en la cual se establecía que la mayoría de los funcionarios debían ser confirmados cada cuatro años una vez que rindieran cuenta de su gestión en el cargo.⁶⁴

En 1871 Grant persuadió al Congreso para que le diera el poder de regular la entrada del personal al servicio civil y estableció la primera agencia central de

⁶² CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 31.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 99.



personal. El acta de Servicio Civil de 1883, estableció que la admisión a ciertas posiciones dentro de la Administración Pública serían solamente sobre la base de la competencia y exámenes abiertos que probaran la habilidad del sustentante para el puesto, estableciéndose una comisión para realizar la selección y los exámenes.⁶⁵

La primera ley del Servicio Civil de Carrera data de 1900, en Nueva York; 2000 de los 3050 municipios del país tienen sus propias leyes del servicio civil o están regidos por la ley estatal de California que posee el mayor número de municipios con sistemas de servicio civil independientes.⁶⁶

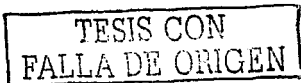
Algunas características del Servicio Civil de Carrera de los Estados Unidos de América son:

- a) Se procura mantener una alta eficacia en el personal.
- b) Hay neutralidad política en el desempeño de las actividades.
- c) Hay una jerarquía basada en la subordinación.
- d) Lealtad al sistema americano de gobierno.
- e) No tienen derecho a huelga
- f) La remuneración es proporcional al puesto y a la antigüedad.
- g) Existe la movilidad vertical hacia las categorías más elevadas.⁶⁷

⁶⁵ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 33.

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Idem.*

⁶⁷ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, pp. 33 y 34.



Los candidatos a empleados de la Administración Pública deben ser informados con claridad de los requisitos necesarios para la admisión y examen, tales como educación, experiencia, edad y requisitos físicos, si los hay (para policías, bomberos o guardias de prisión). La mayoría de los exámenes para el ingreso son escritos, revisados por la agencia de personal⁶⁸.

Para los ascensos generalmente no existen normas específicas en los estatutos, sino que se dejan los detalles a las agencias de personal. Existe un período de prueba, usualmente por un período mínimo de 3 meses a un máximo de 3 años, según la naturaleza y responsabilidad del cargo. Una vez confirmado el cargo se procede a darle al empleado su *pay roll* o certificación de la autoridad fiscal aprobado el pago de su salario.⁶⁹

Los métodos de selección en el Servicio Civil de Carrera de Estados Unidos de América se basan en los siguientes principios:

- a) Ausencia de favoritismo o de influencia de partidos políticos.
- b) Selección fundada en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados en las diferentes ramas de los candidatos.
- c) Existencia de un órgano de selección.
- d) Es muy importante la lealtad al sistema.

⁶⁸ Las agencias de personal son organismos que funcionan con fondos proporcionados por las autoridades fiscales y su finalidad es regular y controlar el estado de los empleados en el servicio civil, determinar sus posiciones y sus salarios. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 100.

⁶⁹ *Idem*.

2.4. Servicio Civil de Carrera en Costa Rica

En este país el servicio civil del Estado debe comprender a todos los servidores públicos ordinarios, todos los trabajadores al servicio permanente del Estado.⁷⁰

Desde la independencia de la República se dieron los primeros intentos para legislar y regular al personal de la Administración Pública de Costa Rica, pero es hasta 1945 cuando el Licenciado Oscar Barahona redactó el primer proyecto de Estatuto Civil de la función pública y conforme al mandato de la Constitución Política, el 30 de mayo de 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil. Para 1957 se creó la Ley de Salarios de la Administración Pública.⁷¹

En este sistema de profesionalización costarricense existe movilidad que permite ascender hacia las clases superiores y la remuneración está en función directa de la clase y la antigüedad, sin embargo los servidores públicos de este país no están organizados en sindicatos ni tienen derecho a la huelga.⁷²

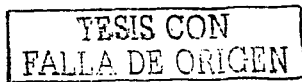
La legislación aplicable al Servicio Civil de Carrera en Costa Rica se encuentra en los ordenamientos que presentamos a continuación:

a) El Estatuto del Servicio Civil.

⁷⁰ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 36.

⁷¹ *Ibid.* p. 37.

⁷² *Ibid.* pp. 37 y 38.



- b) El Reglamento de este Estatuto.
- c) La Ley de Salarios de la Administración Pública.
- d) Supletoriamente el Código del Trabajo.

Esta legislación es extensiva a todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, incluyendo al personal docente y a las instituciones semiautónomas.⁷³

El control sobre el servicio civil lo realiza el Tribunal del Servicio Civil, el cual está integrado por tres miembros y tres suplentes quienes deberán ser abogados y su cargo lo ejercen durante un período de 6 años.

El proceso de selección se inició en 1953, aplicando algunas pruebas específicas y de habilidad mental construidas en Costa Rica, pero siguiendo patrones internacionalmente aceptados; para el año de 1990 existían pruebas aplicables para la selección del personal para 300 clases diferentes en el poder ejecutivo.

2.5. Similitudes y diferencias de los tres sistemas analizados

Concepto	Inglaterra	EUA	Costa rica
Sindicatos	Sí	No	No
Huelga	No	No	No

⁷³ *Idem.*

Clases	Sí	Sí	Sí
Categorías	Sí	Sí	Sí
Ascenso entre clases	No	Sí	Sí
Ascenso entre categorías	Sí	Sí	Sí
Leyes	No	Sí	Sí

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**CAPÍTULO TERCERO
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
MÉXICO**

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

*Hay en esta gran plaza una gran casa como de audiencia, donde están siempre sentadas diez o doce personas, que son jueces y libran todos los casos y cosas que en el dicho mercado acaecen, y mandan castigar los delincuentes. Hay en la dicha plaza otras personas que andan continuo entre la gente, mirando lo que se vende y las medidas con que miden lo que venden; y se ha visto quebrar alguna que estaba falsa..., en el servicio del dicho Mutezuma..., en todos los señoríos de estos señores tenía fuerzas hechas, y en ellas gente suya, y sus gobernadores y cogedores del servicio y renta que de cada provincia le daban...**

Toca el turno de analizar el desarrollo de la organización de la función administrativa en México; comenzaremos por mencionar aspectos relevantes de los grupos precolombinos que vivían en territorio actualmente mexicano, posterior a esto puntualizaremos sobre algunas consideraciones importantes durante la

*CORTÉS, Hernán. *Cartas de Relación*. Porrúa, México, 1993, (colección "sepan cuantos...", núm. 7), pp. 63, 34 y 66.

dominación española y detrás de ello mencionaremos cómo se desarrolló el servicio público en el México independiente hasta la década de los 90's del siglo XX.

3.1. Servicio público en la época precolombina

3.1.1. Cultura Maya

La conformación del poder en esta cultura fue muy compleja, las familias nobles desempeñaban cargos muy diversificados que se transmitían por estrictas reglas sucesorias, de tal forma que la autoridad se ejercía por un grupo social privilegiado.

El representante máximo del poder era considerado como un personaje semidivino y la legitimidad de ese poder se basaba en la relación que existía entre una divinidad y un grupo humano (familia del soberano).

Las comunidades tienen como principal orden organizativo el de ser una reunión de hombres ligados por la sangre, con sus sacerdotes, militares, censores y maestros, además hay una reciprocidad basada en el parentesco y hay una jerarquía basada en el origen divino.⁷⁴

⁷⁴ ROMANO, Ruggiero y Marcello Carmagnani. *Op. cit.*, p. 316.



La civilización maya estaba constituida en Estados, provincias y cacicazgos independientes entre sí, pero unidos por lazos comerciales y militares, cada Estado tenía al frente de su gobierno un miembro de la nobleza que recibía el cargo de *halach uinic*, quien designaba a gobernantes llamados *batab*, y que generalmente eran familiares suyos, éste cumplía funciones civiles y religiosas. También existía el *nacom*, el cual era designado para dirigir a las tropas militares; también existía un sumo sacerdote llamado *ahau kan*, quien ejercía el cargo de consejero del soberano⁷⁵

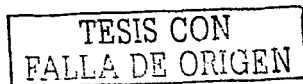
3.1.2. Cultura Azteca

Tenochtitlán se fundó en el año de 1325, su localización se hallaba dentro del Señorío de Azcapotzalco, por lo que los aztecas eran vasallos de los tepanecas. Su vida independiente comenzó hasta los años de Izcóatl, cien años antes de la conquista.⁷⁶

El Imperio Azteca estaba formado por la unión de tres estados: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba. Su régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares y administrativas que florecían con carácter permanente.

⁷⁵ *Diccionario Enciclopédico*. Grijalbo. Barcelona, 1995, p. 1203.

⁷⁶ Siglo XV.



Las altas clases sociales no eran élites herméticas, éstas se renovaban por el concurso del pueblo, pues cualquier azteca que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas.

En cuanto a las clases sociales, los macehuales (plebeyos) cultivaban sus tierras, servían también en las tierras destinadas al Estado y trabajaban en las obras públicas; otros por ser especializados sólo entregaban una parte de lo que producían o traficaban y no realizaban trabajos en las obras públicas; los pipiltin (dirigentes o nobles), se sostenían con los bienes que les tributaban los macehuales. También existían los pochtecas, que eran los encargados del comercio y en algunas ocasiones también del espionaje. Por otro lado tenemos al tlatoani que tenía poder divino y en la parte opuesta a él se encuentran los tlatlacotin quienes por deudas, embriaguez, juego o por delitos, se entregaban personalmente en prenda para reparar el daño, extendiéndose el compromiso hasta la familia.

Respecto a la educación existían dos escuelas diferentes según a la clase social a la que pertenecían, los pipiltin asistían al Calmecac y los preparaban para el gobierno, la jefatura, la guerra y los altos cargos religiosos; los macehuales asistían al Telpochcalli y eran preparados para la guerra y los trabajos públicos.⁷⁷

⁷⁷ ROMANO, Ruggiero y Marcello Carnagnani. *Op. cit.*, p. 326.



El principal elemento de la vida económica, política y administrativa de los aztecas fue el calpulli, palabra náhuatl que significa casa grande.⁷⁸ El calpulli estaba constituido por el grupo de una familia de ascendencia común y tenía un gobierno interno y divinidades protectoras. Las características del calpulli eran las siguientes:

1. Autonomía.- El calpulli era autónomo, pues sus gobierno era de acuerdo a las normas particulares basadas en las costumbres locales, con independencia de los demás calpullis, pero siempre siguiendo los lineamientos generales que establecía la legislación regional y estatal.
2. Autosuficiencia. El calpulli podía abastecerse a sí mismo con sus propios recursos económicos y con su propio personal integrado por los miembros de la familia.
3. Territorialidad. Para poder realizar sus funciones necesitaba de un territorio, ya sea rural o urbano.⁷⁹

Existían dentro del calpulli servidores públicos como el administrador que tenía a su cargo la distribución de bienes, la vigilancia del orden y de la justicia, el cuidado de los almacenes y hacer estudio de los problemas de abasto, saneamientos y obras públicas. Por su parte el ejecutor realiza las órdenes del Consejo, cobrar las contribuciones que debía entregar al administrador y realizar

⁷⁸ ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio. *El Calpulli de Anáhuac, Base de Nuestra Organización Política*. Instituto de Investigaciones de la Cultura de Anáhuac Romero Vargas. México, 1959, pp. 5 y 6.

⁷⁹ *Idem*.

las funciones públicas. Eran designados por la Asamblea los dos representantes del calpulli ante la Asamblea de la Región.⁶⁰

Por otro lado tenemos a los servidores públicos de la administración central; en primer lugar tenemos al tlatoani o gobernante quien ejercía funciones de representante de la divinidad, promulgar las leyes y ser juez y ejecutor de guerra. Una vez elegido el tlatoani, se hacía la elección de 4 dignatarios que debían desempeñar funciones muy importantes, uno de ellos era el Tlacochealcatl o Señor de la Casa de los Dardos, que junto con el Tlacatécatl, tenía la suprema jerarquía militar. Otro era el Huitznaltlailótl, que con el Ticociahuácatl, habían de desempeñar cargos propios de jueces principales.⁶¹

3.2. Servicio público bajo la dominación española

Al llegar y conquistar los españoles el territorio mexicano, no sólo impusieron su lengua y su religión, sino también una nueva forma de vida. El contacto de la civilización europea con el "Nuevo Mundo", trajo consigo, además de algunas formas de mestizaje, la explotación de los indígenas por medio de la encomienda y un nuevo elemento: la corrupción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶⁰ LEÓN PORTILLA, Miguel. *Antología de Teotihuacan a los Aztecas. Fuentes e Interpretación Históricas*. UNAM. México, 1972, p. 325.

⁶¹ *Idem*.

La organización política de la colonia comprendía en primer lugar al Rey de España a quien seguían en orden de importancia el Real Consejo de Indias, la Real Audiencia y el Virrey; y en materia comercial se encontraba la Casa de Contratación, que aunque se encontrara en la Península, era quien regulaba el comercio de la Nueva España.

El Virrey representaba a la persona del monarca español en territorio indiano; tenía a su cargo el poder ejecutivo como Virrey, la jefatura del ejército por su título de Capitán General y también poseía el nombramiento de Presidente de la Audiencia.

Dependían del Virrey los alcaldes mayores y los corregidores, y de éstos dependían los tenientes de alcalde y los subdelegados. El poder de estas autoridades no estaba bien definido, debido a que sus funciones administrativas y judiciales tampoco estaban bien definidas. La Colonia generalmente estaba mal gobernada, debido a que existía un gran interés económico en todas las actividades de gobierno, predominando también la opresión y la explotación hacia la mayoría de la población.

Durante la colonia los principales puestos eran obtenidos por toda aquella persona que tuviera el dinero suficiente para comprar el puesto requerido, además era necesario ser español de nacimiento para los puestos más importantes y tratándose de los puestos bajos sólo los criollos podían obtenerlos, ya que los

mestizos, mulatos y toda persona que no fuera español o criollo tenían terminantemente prohibido obtener puestos públicos.

Como observamos, en la Colonia no existía un sistema de selección del personal basado en parámetros que permitieran el buen funcionamiento de la actividad gubernamental, pues como ya lo mencionamos los puestos eran vendidos y los ascensos se daban por favoritismos del Rey, del Virrey o por comprar nuevamente el puesto.

En esta época aún no existían los sindicatos, sin embargo los trabajadores en muchas ocasiones se reunían en gremios y cofradías, pero no para defender sus derechos, sino con fines religiosos teniendo un santo patrono determinado.⁸²

El Consejo de Indias era un cuerpo colegiado que actuaba como legislador, administrador y juzgador de última instancia; la designación de sus funcionarios le correspondía al Rey en persona.

La Real Audiencia también era un cuerpo colegiado compuesto por el Virrey y otros funcionarios, este organismo realizaba las funciones judiciales. Para los acuerdos de este organismo el Virrey era el presidente. En los distritos o jurisdicciones de justicia habían los ya mencionados alcaldes mayores y corregidores, quienes se supone realizaban funciones de jueces; en un rango

⁸² LÓPEZ GALLO, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. Solidaridad, México, 1965, p. 13.

menor se encontraban los cabildos que correspondían a las villas, ciudades o pueblos.

Las decisiones de las autoridades locales podían rechazarse apelando a los distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales novohispanas, es decir, ante la Real Audiencia, cuyas decisiones eran apelables ante el Consejo de Indias.⁸³

Como podemos observar, pareciera que su organización judicial estaba muy bien establecida, sin embargo, debido a la corrupción que ya hemos mencionado con antelación, el funcionamiento de estas entidades no era la mejor, pues en la mayoría de las ocasiones la fuerza de los intereses personales se superponían a la justicia.

Es importante mencionar también a las autoridades eclesiásticas, pues éstas jugaron un papel muy importante en el gobierno de la Nueva España, porque no sólo fueron consejeras del Virrey y de la Real Audiencia, sino que las decisiones de las autoridades de la iglesia en territorio indiano muchas veces eran las que se respetaban; fue tal el poder de la iglesia que en varias ocasiones los eclesiásticos ocuparon el cargo de Virrey.

⁸³ LIRA, Andrés y Luis Muro. "El siglo de la Integración" en *Historia General de México*. EL Colegio de México. México, 1981, tomo 1, p. 454.

En el orden de las autoridades eclesiásticas tenemos en primer lugar al arzobispo de México, después le siguen los obispos (de Puebla, Valladolid, Oaxaca, Guadalajara, Ciudad Real, Mérida y Durango); luego los prelados de las órdenes religiosas y en su menor jurisdicción los párrocos y vicarios.⁸⁴

En cuanto a la Casa de Contratación, diremos que es un organismo rector del comercio peninsular con las Indias. Su cede se encontraba en Sevilla, pero tenía gran influencia en el comercio americano, pues era el único organismo que regulaba el comercio de las Indias. Contó inicialmente con un tesorero, un factor y un escribano-contador para controlar el movimiento de personas y bienes hacia las nuevas tierras.

El factor se encargaba de la negociación de los artículos provenientes de los territorios descubiertos y era una especie de gerente de la empresa comercial americana.

El tesorero recibía "todas las cosas, mercaderías, mantenimientos, dinero y otras cosas que llegaban a la casa, mientras el contador-escribano debía registrar en los libros todas las cosas que el tesorero recibía y todas las cosas que el factor negociaba.

⁸⁴ *Idem.*

3.3. Servicio Público en el México independiente

3.3.1. Primeros años (1821 a 1857)

Durante sus primeros cincuenta años de independencia, los asuntos de México fueron dirigidos por más de treinta hombres fungiendo como presidentes. La vía más socorrida para acceder al poder público era el golpe de Estado, y como ejemplo claro tenemos al presidente Antonio López de Santa Anna, quien entre 1832 y 1855 ocupó la silla presidencial en nueve ocasiones distintas.⁸⁵

Estos sucesos, aunados a la herencia de opresión de tres siglos, dio como resultado la misma forma de reclutamiento corrupto ya conocido, así lo indica Hansen en el siguiente párrafo: "Los escasos fondos que se destinaban a gastos de infraestructura, con frecuencia iban a parar al bolsillo de la burocracia gubernamental o de los caciques locales".⁸⁶

En 1821 se elaboró el primer Reglamento de Gobierno, el cual establecía que cada uno de los cuatro ministros con los que contaba el ejecutivo estaban obligados a proponer a la regencia las reformas y mejoras que creyeran convenientes para las dependencias de sus ministerios.⁸⁷

⁸⁵ SMITH HOPKINSON, Peter. *Los Laberintos del Poder. El Reclutamiento de las Elites Políticas en México. 1908-1971*. Trad. Soledad Loeza y Joaquín Urquidí. El Colegio de México. México, 1981, p. 36.

⁸⁶ HANSEN, D. Roger. *La Política del Desarrollo Mexicano*. Trad. Clementina Zamora. Siglo XXI Editores. México, 1974, p. 20.

⁸⁷ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 53.

En esta época no había sistema de selección de servidores públicos, ni tampoco existía una clasificación de puestos, mucho menos se contaba con algún sistema de capacitación y en cuanto a los ascensos y promociones se daban por el cambio de las personas que se encontraban en el poder.

3.3.2. Reforma (1857-1876)

La llegada al poder del Partido Liberal y la aprobación de las Leyes de Reforma separando la Iglesia del Estado, crearon un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental.

En la gestión del Presidente Benito Juárez, la Administración Pública incrementó el número de empleados, se buscó su reestructuración y se intentó establecer orden en la función pública.⁸⁸

Pese a lo anterior, poco se pudo hacer, pues aún en este período no existen sistemas de selección para el servidor público, sin embargo hubo intentos para lograr establecer una forma de clasificación de puestos.

3.3.3. Porfiriato (1876-1910)

En 1876 el General Porfirio Díaz Mori logró derribar el régimen civil a la muerte del Presidente Juárez. Díaz instituyó un sistema de caudillismo y cacicazgo, centralizando el poder político.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 55.



En 1908 John Kenneth escribió: "El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocida como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto. Es, además una Institución respetada. Hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público: una de ellas es un privilegio y la otra un deber. El privilegio consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen existente"⁸⁹

Con el tiempo, Díaz se rodeó de una especie de grupo de expertos formado por intelectuales y pseudo intelectuales, positivistas, conocido con el nombre de científicos, los cuales influyeron mucho en las decisiones de su Gobierno y, por ende, en la administración de personal.

Debido a la influencia del grupo ya mencionado, pero sobre todo de José Yves Limantour, secretario de hacienda, Díaz estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que deberían cursar los aspirantes a empleados públicos.⁹⁰ Sin embargo en realidad en esa época existían cargos oficiales, con especiales y jugosas posibilidades que se compraban y vendían a precio fijo.⁹¹

⁸⁹ KENNETH TURNER, John. *México Bárbaro*. Porrúa. México, 1997 (Colección Sepan cuantos..., Num. 591), p. 105.

⁹⁰ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 58.

⁹¹ KENNETH TURNER, John. *Idem*.



A José Yves Limantour se debe precisamente el Catálogo de Puestos donde se categorizaron todos los puestos existentes en la Administración Pública y que ha sido el sustento para la categorización de puestos que aún hoy sigue vigente para los servidores públicos de base de la Administración Pública federal.⁹²

En el grupo de los científicos estaba Díaz Rugama, quien publicó un trabajo titulado *Guía Práctica del Empleado de la República Mexicana*, en el cual se establecen algunos lineamientos de lo que actualmente se conoce como sistema de méritos, siendo éste la base y sustento del ascenso y promoción de los trabajadores del Estado.⁹³

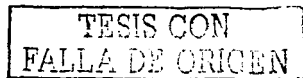
Por todo lo anteriormente expuesto, por lo menos teóricamente, Porfirio Díaz y sus colaboradores intentaron desarrollar algo parecido al servicio civil, sin embargo nunca tuvo efectos contundentes.

3.3.4. México Revolucionario (1910-1924)

La Revolución se venía gestando desde la celebración del Congreso Liberal Ponciano Arriaga de San Luis Potosí, en febrero de 1901, para 1908 apareció un libro que se titulaba *La Sucesión Presidencial en 1910*, cuyo autor era Francisco

⁹² CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p.59.

⁹³ *Idem.*



Indalecio Madero, miembro de una de las familias mas acaudaladas de ese tiempo.

Ya en 1910 estalla la Revolución, en este mismo período Porfirio Díaz abandona el país; de esta manera Francisco I. Madero subía a la presidencia, sin embargo no pudo hacer nada por el servicio público, ya que fue asesinado al poco tiempo, quedando en el poder Victoriano Huerta. Con este hecho se desató nuevamente la violencia, volviendo los golpes de Estado y quedando la función pública en el caos y el desorden.

Una vez consolidada la Revolución con la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, se empiezan a plantear una serie de cuestiones relativas a los servidores públicos. La norma la encontramos en el artículo 123 de la Constitución, que aunque no estaba perfeccionado, ya existía una norma constitucional.

En esta época poco es lo que se pudo hacer respecto a la administración de recursos humanos, pues aunque subsistía el Catálogo de Puestos de la época de Porfirio Díaz, éste no era acatado.

Respecto a los sindicatos, comenzaron a formarse pequeñas organizaciones como la Casa del Obrero Mundial que contó con la participación de los servidores del Estado de la República Mexicana.⁹⁴

En 1922 se construyeron los primeros Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; el de maestros en el puerto de Veracruz y el de trabajadores de limpia de la Ciudad de México, ambos afiliados a la CROM y para 1924 se fundó La Unión de Empleados de Aguas Potables.⁹⁵

3.3.5. México Posrevolucionario (1924-1970)

De 1924 a 1928 estuvo en la presidencia Plutarco Elías Calles, iniciándose una nueva etapa en la vida nacional. En esta etapa el estado crea órganos necesarios para estabilizar al sistema económico, como el Banco Central, Nacional Financiera, entre otros.

Para 1931 siendo presidente el Lic. Pascual Ortiz Rubio se aprueba la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipulaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan.⁹⁶ A pesar de lo establecido en este artículo, dichas leyes nunca han existido.

⁹⁴ PARRA PRADO, Manuel. *Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado*. F.S.T.S.E. México, 1983, p.40.

⁹⁵ *Ibid.* pp. 46 y 57.

⁹⁶ *Ibid.* p. 57.



Para 1938 el presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto Político de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.⁹⁷ En este ordenamiento se dividieron a los servidores públicos en dos grupos: de base y de confianza, siendo los primeros a los que se les aplicaría el servicio civil.

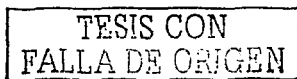
La llegada a la presidencia de la República de Miguel Alemán, coincide con el crecimiento económico del país, este crecimiento repercutió en la Administración Pública la cual se vio obligada a crecer y modernizarse. Para 1943 se acordó crear una comisión intersecretarial de mejoramiento de la organización pública para suprimir los servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más rápido los trámites y conseguir mejor aprovechamiento del presupuesto público.⁹⁸

Respecto a la selección del personal, aunque en este período en la legislación ya había disposiciones al respecto, en la mayoría de los casos se tomaba en cuenta sólo las relaciones familiares, políticas, el amiguismo y compadrazgo.

En 1941 se expide un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, modificándose algunas cosas como la formación de escalafones. Para 1960 por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos se envía al congreso de la Unión el proyecto de adición al apartado B del artículo 123

⁹⁷ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. *Op. cit.*, p. 66.

⁹⁸ *Ibid.* p. 70.



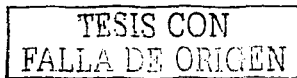
Constitucional y es hasta 1963 cuando se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.3.6. Periodo de Luis Echeverría (1970-1976)

Desde siempre, en cada etapa evolutiva de la historia del país, se han creado nuevas funciones, órganos e instituciones, para así estar en condiciones de ofrecer respuestas a las necesidades e inquietudes planteadas por la sociedad.

Específicamente, los regímenes de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, han sido los que más esfuerzos han realizado, para mejorar la función pública, a fin de adecuarla al cumplimiento de las tareas que en un número creciente ha venido desarrollando el aparato administrativo estatal; pero será en los últimos dos capítulos donde se aborde el tema del Servicio Civil de Carrera, objetivamente.

Señala Mandingo Moreno, "que en el periodo 1965-1976, específicamente en 1965, se crea la Comisión de Administración Pública (CAP), dentro de la Secretaría de la Presidencia. Esta Comisión se propuso estudiar sistemáticamente la organización y funcionamiento de la administración en su conjunto a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la separación de las deficiencias detectadas y a garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado, en su informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal, destacó la necesidad de depurar y actualizar el



sistema de administración del servicio público y recalando la importancia de establecer una política general acerca de las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores, que abarcara todas las situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo, de tal manera que la regulación de la relación laboral comprendía desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público... el análisis y las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública dieron lugar a la elaboración de las bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976".⁹⁹

El diagnóstico contenido en el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 señalaba que los principales problemas que afrontaba la administración y desarrollo del personal, eran las siguientes:

- I. Los objetivos de la administración de personal no estaban definidos en forma clara y precisa y por lo tanto, se carecía de una política que comprendiera desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.
- II. Se carecía de un órgano normativo central que estableciera los lineamientos básicos conforme a los cuales se regularan las relaciones entre el Estado y sus servidores.

⁹⁹ MORENO RODRÍGUEZ, Mandingo. *El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981, pp.16, 17 y 19.

III. Las unidades de administración de personal se dedicaban fundamentalmente a funciones de trámite, sin posibilidades objetivas de establecer políticas globales en este campo y verificar su cumplimiento.

IV. La administración de personal público se encontraba encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración, debido a la existencia de sistemas escalafonarios en los que la antigüedad y no la capacidad resultaba el factor más importante para ascender.

V. El catálogo de empleos por su carácter enunciativo y no descriptivo inducía más a la confusión que al orden.¹⁰⁰

Con el propósito de llevar a cabo lo establecido en el CAP, en 1972 se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, cuyas atribuciones estaban orientadas a mejorar la organización de los sistemas de administración del personal, procurando el aumento de la eficacia en el funcionamiento de las entidades políticas y establecer normas y criterios generales respecto a las condiciones de trabajo. Durante el periodo comprendido entre 1971 y 1976 se emprendieron varias tareas encaminadas a mejorar la gestión del personal público.

3.3.7. Programa de reforma administrativa (1976-1982)

Este programa abarca aspectos de reorganización de la estructura y funciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como un

¹⁰⁰ CALDERÓN, Raúl. *El Contexto Internacional de la Modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado de México (1970-1993)*. Instituto Nacional de Administración Pública-Mimeo. México, 1996, pp. 5-8.

programa para mejorar la administración y el desarrollo del personal al servicio del Estado.

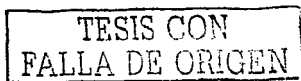
Su objetivo era establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.¹⁰¹

Dicho programa ya señalaba la necesidad de capacitar a los trabajadores, señalando la capacitación como un requerimiento de la eficacia, a la vez que un medio de superación profesional y de realización de valores humanos.

3.3.8. Modernización administrativa (1982-1988)

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se produjo la liberación comercial —ingreso al GATT— se dio la apertura total a la inversión extranjera, la privatización del sector paraestatal y la reestructuración productiva; sobre política laboral se llevó a cabo el abaratamiento del precio de la fuerza de trabajo. Lo importante respecto a los avances en el servicio civil es que se llevó a cabo un proceso de retabulación para establecer a nivel nacional niveles salariales y de prestaciones similares, además, se intentó la generalización de la Ley del Servicio Civil a nivel federal, sin embargo no hubo buenos resultados.

¹⁰¹ *Ibid.* p. 19.



3.3.9. Modernización administrativa (1988-1994)

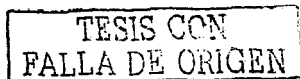
Con el presidente Carlos Salinas de Gortari, las tareas básicas de la modernización administrativa se llevaron a cabo en la Dirección General del Servicio Civil.

En esta dirección se trató de agrupar a la administración pública centralizada en 508 unidades y de elaborar un catálogo general de puestos del gobierno federal, dividió en 7 grupos, 82 ramas y 657 puestos.¹⁰²

Se buscó la reformulación de las estructuras de las entidades y órganos de gobierno, a través de la revisión de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, la reestructuración y actualización de los catálogos de puestos y de los manuales de sueldos y prestaciones, la elección de los niveles de eficiencia y productividad de los servidores públicos a través de programas de capacitación y estímulos; aumentos salariales y de prestaciones, la conformación de un Servicio Civil de Carrera en el mediano y largo plazo.¹⁰³

¹⁰² *Ibid.* p. 22.

¹⁰³ *Ibidem.*



**CAPÍTULO CUARTO
ESTRUCTURA ACTUAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MEXICANA**

ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

“...En México no hay leyes de trabajo en vigor que protejan a los trabajadores,... no hay procedimientos mediante los cuales los obreros puedan cobrar indemnización por daños, por heridas o por muerte... El grado de explotación lo determina la política de la empresa; esa política en México, es como la que pudiera prevalecer en el manejo de una caballeriza, en una localidad en que los caballos fueran muy baratos, donde las utilidades derivadas de su uso fueran sustanciosas, y donde no existiera sociedad protectora de animales... la maquinaria del régimen de Díaz está por completo al servicio del patrón.”

La Administración Pública es parte del Poder Ejecutivo, y es quien se encarga de ejecutar la política pública, por lo que su actividad se encuentra determinada por las metas nacionales del Estado. En el capítulo anterior analizamos cómo ha ido evolucionando la Administración Pública para adaptarse a los cambios sociales; en este capítulo estudiaremos cómo se encuentra actualmente esta administración.

* KENNETH TURNER, John. *Op. cit.*, p. 162 y 163.

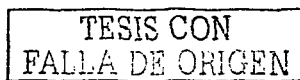


4.1. Organización de la Administración Pública

El artículo 90 de la Carta Magna establece que la Administración Pública será centralizada y paraestatal, dentro de la administración centralizada se incluyen a los órganos desconcentrados y dentro de la administración paraestatal encontramos a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

La Administración Pública centralizada comprende a las Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Administrativos y la Presidencia de la República. La Administración Pública Paraestatal incluye a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, las sociedades nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares de crédito que tengan el carácter de entidades de la Administración Pública Federal.

La centralización de la Administración Pública se caracteriza por la relación de jerarquía que existe entre los diferentes niveles, es decir, hay una situación de dependencia, en donde la cúspide se encuentra en el jefe supremo de la Administración Pública.



Gabino Fraga nos dice que en la centralización están implicados varios poderes que mantienen la unidad de la administración, esos poderes son los de decisión y el de mando.¹⁰⁴

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente, siempre y cuando esas funciones no deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Por último las empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país. Estas instituciones son parte del Estado.

La descentralización tiene lugar cuando es confiada la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados de la Administración Central, estas instituciones guardan con dicha Administración una relación diferente a la de jerarquía.

4.2. Servidores públicos

La Administración Pública requiere de personas físicas para que lleve a cabo sus funciones, dichas personas son los servidores públicos, de los cuales ya

¹⁰⁴ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 166.

hemos hablado en el capítulo primero, ahora sólo nos limitaremos a mencionar cómo se obtiene el cargo de servidor público y algunas consideraciones sobre los trabajadores de base y de confianza.

4.2.1. Nombramiento

El artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que:

“ Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.”

Por lo tanto el nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona para desempeñar un cargo o empleo público, es decir, es lo que formaliza la relación de trabajo.

El artículo 15 del mismo ordenamiento establece cuáles son los requisitos que debe contener el nombramiento:

“Los nombramientos deberán contener:

- 1. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;*



- II. *Los servicios que deben prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;*
- III. *El carácter de nombramiento, definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;*
- IV. *La duración de la jornada de trabajo;*
- V. *EL sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y*
- VI. *El lugar en que prestará sus servicios”.*

Como observamos en la fracción III, los nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada.

Los definitivos se refieren a aquellos en donde son permanentes las labores que va a realizar el trabajador y estos nombramientos son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación.¹⁰⁵

Los interinos se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses, estos se originan por motivo de licencias sin goce de sueldo que se concede a los trabajadores por motivos de carácter personal. Su fundamento lo encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que dice:

¹⁰⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 341.

“Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón, el Titular de la Dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.”

Respecto a los nombramientos provisionales podemos decir que son los otorgados conforme al procedimiento de escalafón respectivo de un trabajador, y se trata de ocupar una vacante temporal mayor de seis meses, su fundamento lo encontramos en el artículo 64 de la ley mencionada anteriormente y establece:

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

Los nombramientos por tiempo fijo, son los que se expiden con fecha precisa para realizar trabajos eventuales o de temporada. Y los que son por obra determinada corresponde a los que se otorgan para realizar una tarea

determinada y por su naturaleza no es permanente, su duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.¹⁰⁶

Los nombramientos de los trabajadores de base son característicos por su definitividad, y la consiguen después de transcurrido seis meses de estar en servicio.

4.3. Trabajadores de base y de confianza

4.3.1. Relación Jurídica de Trabajo

El artículo 2° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece que:

"..., la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio."¹⁰⁷

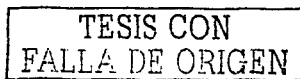
Acosta Romero señala que esta relación de trabajo implica¹⁰⁸:

- a) El acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores.
- b) Un nombramiento hecho por autoridad competente.
- c) La aplicación del estatuto al servidor público.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 342.

¹⁰⁷ Cuando se habla de instituciones citadas se refiere a las establecidas en el artículo 1° de la misma ley.

¹⁰⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 337.



d) Los efectos de la relación de trabajo.

Dentro de las leyes que rigen estas relaciones de trabajo tenemos:

- a) La Constitución.
- b) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- c) Ley Orgánica del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- d) Lo relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.

Son muchos los efectos de dicha relación de trabajo, sin embargo sólo mencionaremos unos cuantos para ilustrar:

- a) El trabajador se pone a disposición del Estado, para que éste utilice los servicios o prestaciones determinados en la ley o en el nombramiento.
- b) El Estado le permite al trabajador que desempeñe el empleo para que pueda obtener ventajas económicas al igual que tiene la facultad de exigirle el desempeño de las funciones a que está obligado ya que de no ser así, éste incurrirá en responsabilidad.
- c) Se da alguna serie de efectos secundarios, en donde el trabajador se hace acreedor a algunas prestaciones.

4.3.2. Trabajadores de confianza

El artículo 5° de la ley reglamentaria del Apartado B, del artículo 123, establece quiénes son considerados como trabajadores de confianza, los cuales consideramos importante mencionar para tener más claro nuestro tema:

Artículo 5°. *Son trabajadores de confianza:*

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.*
- II. En el poder ejecutivo los de las dependencias y de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a los 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 confieren la representatividad e implican poder de la decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.**

b) Inspección, vigilancia y fiscalización, exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de 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 sub-auditores generales, así como del personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e) 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 la dependencias y entidades con tales características.

- f) *En almacenes o inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.*
- g) *Investigación científica, siempre que implique las facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.*
- h) *Asesoría o consultoría, únicamente cuando se le proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades.*
- i) *El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.*
- j) *Los secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, 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 los que se refiere la fracción I de este artículo.*
- k) *Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.*
- l) *Los agentes de las policías federales 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 el 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 sus 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, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Sub-contador Mayor, los Directores y Sub-directores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Sub-Tesorero.

IV. En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en Tribunal

*Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios
del Tribunal Pleno y de las Salas.*

Hay poco espacio para los trabajadores de confianza, en las leyes mexicanas e incluso, tampoco hay una ley de servicio civil en donde comprenda más garantías legales para los trabajadores de confianza, por tanto hay una desigualdad en los derechos laborales. Es por eso que pretendemos en esta tesis exponer la problemática que hay respecto a los trabajadores que están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en México se intentó crear una Ley del Servicio Civil de Carrera, pero no pudo llevarse a cabo, y parece ser que es necesario que sea expedida una ley de esta categoría para evitar este tipo de desigualdades entre los trabajadores del Estado, esto lo veremos en el siguiente capítulo.

La jurisprudencia también nos señala la poca protección que tienen los trabajadores de confianza en el desempeño de sus funciones. Así lo demuestran las siguientes tesis jurisprudenciales:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE COLIMA, DE SUS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. De la interpretación armónica de lo que establecen los artículos 9o. y 13 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y

Organismos Descentralizados del Estado de Colima, se infiere que los empleados de confianza a que se refiere la ley, no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, en virtud de que, el primer precepto establece el derecho a la inamovilidad exclusivamente para los trabajadores de base, mientras que, el segundo, prevé en forma limitativa que los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al sueldo y a la seguridad social, lo que hace que deban estimarse excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, esta clase de trabajadores no puede, válidamente, demandar con motivo de su cese, la indemnización o reinstalación en el cargo.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO
DEL TERCER CIRCUITO.**

Amparo directo 521/93. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Colima, Colima. 16 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez.

Amparo directo 910/98. Rosa Elva Castañeda Salazar. 27 de octubre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo David Vázquez Ortiz. Secretario: Rodrigo Antonio Patiño Motta.

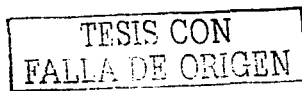
Amparo directo 911/98. Gustavo Díaz Mondragón y coag. 10 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Rodríguez Martínez. Secretario: Rubén Tomás Alcaraz Valdez.

Amparo directo 909/98. José Javier Mata Guerra. 12 de enero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalía Isabel Moreno Ruiz de Rivas. Secretario: Antonio Hernández Lozano.

Amparo directo 961/98. Víctor Manuel Arellano Topete. 2 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalía Isabel Moreno Ruiz de Rivas. Secretaria: María Luisa Cruz Erault.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, página 382, tesis 580, de rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE."

**TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.
ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN**



TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.

Amparo directo en revisión 1033/94. Jorge González Ortega. 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de mayo de mil novecientos noventa y siete.

4.3.3. Trabajadores de base

El artículo 6° de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado establece cuáles son los trabajadores de base señalando los siguientes:

“Artículo 6°. Son trabajadores de base:

*Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.*¹⁰⁹

Algunos derechos de los trabajadores de base que se encuentran consagrados además de la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son:

¹⁰⁹ Cuando hace mención a la enumeración anterior, se refiere al artículo 5° de la misma ley, en donde se establece quiénes son los trabajadores de confianza.



- a) Derecho a la estabilidad en el empleo.
- b) Derecho al salario.
- c) Derecho a vacaciones y al descanso semanal
- d) Derecho al ascenso.
- e) Derecho a la sindicalización.
- f) Derecho a premios y recompensas.
- g) Derecho a huelga
- h) Derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en defensa de sus derechos.

La suspensión de las relaciones de trabajo dentro del rubro de trabajadores de base confirma la inamovilidad de estos trabajadores a diferencia de los de confianza, ya que la suspensión temporal no significa el cese del nombramiento, esto tiene su fundamento en el artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las consecuencias de la suspensión se dan con la no prestación del servicio y el no pago del salario sin haber responsabilidad tanto para el trabajador como para el Estado.

Algunos otros beneficios para el trabajador son:

- a) La continuidad en los beneficios de la seguridad social.

- b) Temporalidad, pues la suspensión implica el carácter temporal, ya que de no ser así, se dará la disolución de la relación laboral.
- c) Reserva de la plaza del trabajador.
- d) Inalterabilidad del nombramiento.

4.3.4. Base Constitucional de los trabajadores al servicio del Estado

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada el 5 de diciembre de 1960, en donde se incorpora el apartado B, que corresponde a los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los —entonces— territorios federales, así como del departamento del Distrito Federal —ahora— Gobierno del Distrito Federal ¹¹⁰.

Como sería muy exhaustivo transcribir todo el apartado B del artículo en comento, y por ser una disposición conocida por todos, sólo nos limitaremos a mencionar algunas diferencias que marca Miguel Acosta Romero entre los apartados A y B¹¹¹, sin transcribir las disposiciones.

- a) En el apartado B, las condiciones generales de trabajo no son negociadas, ni acordadas por consenso, sino que se fijan por la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato¹¹². Tomar una opinión no es negociar, ni sentarse a la mesa para discutir las condiciones, ni tampoco se puede exigir la revisión de las condiciones mediante el procedimiento de

¹¹⁰ Cfr. Artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, pp. 122 y 123.

¹¹² Cfr. Artículo 87 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.



huelga, lo que sí se puede hacer en términos del apartado A del mismo artículo respecto al contrato colectivo de trabajo¹¹³. El derecho de los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado a objetar sustancialmente las condiciones generales de trabajo se hace a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero no se establece algún mecanismo como la huelga¹¹⁴.

- b) Otra de las diferencias se encuentra en que los trabajadores de confianza teóricamente poseen ciertos derechos, sin embargo, no hay algo que realmente los respalde, por eso es tan importante que exista un Servicio Civil de Carrera.
- c) Otra consideración es que los trabajadores de los bancos se encuentran en una situación doble, es decir, si se trata de trabajadores de bancos de desarrollo se registrarán por el apartado B, en tanto que si se trata de trabajadores de la banca múltiple se registrarán por el apartado A del artículo 123 Constitucional.

¹¹³ Cfr. Artículo 123 apartado A fracción XVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁴ Cfr. Artículo 89 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

CAPÍTULO QUINTO
ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE EL
SERVICIO CIVIL DE CARRERA

84

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

*“...El hombre que se propone trabajar bien,
debe contar con los mejores utensilios.” **

En temas anteriores se vio lo que era el Estado, ahora analizaremos cómo es que éste lleva a cabo sus funciones a través de los recursos humanos. Nos enfocaremos particularmente a la ausencia de un servicio civil de carrera en la Administración Pública, que es una gran deficiencia que tienen las estructuras administrativas en nuestro país.

5.1. Problemática por la falta de profesionalización de servidores públicos

Si hacemos un estudio comparativo de nuestro país con los estudiados en anteriores capítulos, veremos que México se encuentra muy atrasado en materia de selección de personal, pues la ausencia de una carrera en la Administración Pública es una gran deficiencia en nuestro gobierno, son muchos los factores que influyen en este atraso, pues no sólo se encuentra rezagado en el reclutamiento de los servidores, sino también en los sistemas para capacitarlos, en la forma de promoverlos, remunerarlos y en los mecanismos para evaluar su desempeño.

* GOETHE, Juan Wolfgang. *Fausto*. Porrúa. México, 1996, (colección "sepan cuantos...", núm. 21), p. 4.

Por otro lado, en cada cambio de sexenio siempre hay remociones en los diferentes niveles; incluso antes de 1938, era removido hasta el personal de intendencia, sin embargo en ese año se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión¹¹⁵, lográndose así, cierta estabilidad en los trabajadores de base, pero dicha estabilidad sólo se encuentra en escalones notoriamente bajos, dejando fuera a los jefes de departamento, subdirectores, directores de área, directores generales, directores en jefe, coordinadores generales, subsecretarios, secretarios del ramo, el oficial mayor, todos ellos por tener la calidad de personal de confianza; lo cual quiere decir, que terminando el sexenio, se van con quien los nombró, en tanto, llegarán otros que, generalmente, empiezan improvisando en las labores que se les encomiendan, pues entran a aprender su trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro aspecto que es considerado como un problema en la Administración Pública, es que ciertos funcionarios no compiten tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones, sino más bien para ganar favores o apoyo político, e incluso, en muchas ocasiones los funcionarios públicos creen deberle lealtad al líder que los designó y no a la sociedad, provocando que el servidor público carezca del espíritu de servicio. El servidor público, como su nombre lo indica, debe servir a la sociedad y no a sus jefes; existe el supuesto de que el servidor público debe actuar de acuerdo a los fines del Estado, sin embargo, aunque la teoría dice que el fin principal del Estado es lograr el bienestar de la

¹¹⁵ GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. "Un Servicio Civil de Carrera". en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. No. 31, México, julio-septiembre 1996, p. 72.

sociedad, en la mayoría de los casos, las personas que se dedican a lograr este fin, a pesar de estar obligados a servir al público, sus actos no corresponden a lo esperado por la sociedad, porque simplemente tienen otros intereses.

La falta de obligatoriedad de los cursos de capacitación que se imparten en las dependencias es otro de los problemas que existen, ya que al dejarse éstos a la libre elección de los servidores, se desaprovechan los beneficios que se pudieran obtener; además, en otras ocasiones los programas de capacitación comprenden horarios que impiden la participación de los servidores públicos; en la mayoría de los casos los servidores públicos complementan su formación con la práctica de sus tareas administrativas encomendadas.

La ineficacia y falta de resultados es otro de los problemas que aquejan a la Administración Pública, esto se debe principalmente a la carencia de sistemas de evaluación del desempeño de los servidores públicos, en donde se identifiquen a los elementos que no han cubierto las exigencias mínimas requeridas en su trabajo; en algunas instituciones existen normas que prevén la separación por un mal desempeño; por ejemplo, el INEGI ha establecido que si un servidor público no obtiene incrementos salariales, promoción o evaluación satisfactoria en tres años, se le podrá dar la oportunidad de hacerlo en el término de seis meses, y si no lo logra será dado de baja.¹¹⁶ Es muy importante señalar que un Servicio Civil de Carrera no persigue sólo estabilidad en el empleo, mejores condiciones de

¹¹⁶ VÁZQUEZ COLMENARES GUZMÁN, Bernardo. "La profesionalización del servicio público", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 31, México, julio-septiembre 1996, p. 38.

retiro, estímulos y otras cosas, sino también un beneficio para la sociedad, en donde ésta perciba la profesionalización de los servidores públicos.

5.2. Consideraciones para establecer el sistema de profesionalización de los servidores públicos

Lo que se necesita en nuestra administración, es un sistema de ingreso al servicio público que sea equitativo y justo, un mecanismo que nos diga qué pasos se deben seguir para ingresar a la Administración Pública, sin tener que recurrir a una buena recomendación. Se necesitan reglas claras para el ingreso y las promociones, convocatorias abiertas, jurados intachables y conocedores, requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el servicio público y un sistema permanente de inducción y capacitación para el puesto.

Comencemos por analizar la forma de reclutamiento, el cual debe ser en base al mérito y a los conocimientos del servidor público, además debe ser público, de modo que el ingreso ya no dependa de la voluntad libre de los altos mandos, sino del examen (concurso de oposición) que se haga a las personas que deseen hacer carrera en la Administración Pública. Los procedimientos deben ser claros y transparentes para que exista credibilidad en los procesos de reclutamiento. Debe existir un órgano colegiado, quien deberá realizar la selección del personal con base en los resultados obtenidos en los concursos de oposición. Es importante reconocer la necesidad de nombrar ciertos puestos que por la

naturaleza de la función que desarrollan, requieren ser designadas libremente por el titular de la dependencia, a estos puestos se les llama de libre designación.

Otro aspecto que hay que considerar es un programa de profesionalización, que les permita adquirir los conocimientos suficientes para concursar en busca del ascenso vertical u horizontal¹¹⁷, o incluso para permanecer en la Administración Pública tratándose de puestos de libre designación.

La evaluación del desempeño del servidor público es otro elemento que debemos tomar en cuenta, esta evaluación tendría que ser desde dos perspectivas; la primera consistiría en los exámenes periódicos que se harían en cada dependencia para determinar la permanencia y el ascenso de los servidores públicos, por su parte, la segunda residiría en los resultados obtenidos por el servidor público dentro de su trabajo, esto último se debe a que de nada serviría un servidor público que tuviera los conocimientos necesarios para ocupar el puesto, pero que no obtuviera buenos resultados.

La evaluación del desempeño y de la productividad de los empleados de confianza tiene como finalidad identificar a quiénes hay que considerar para una promoción, y a los que hay que considerar para que dejen de pertenecer a la Administración Pública por no cubrir las expectativas.

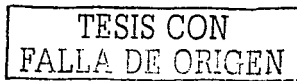
¹¹⁷ Cambiar de puesto hacia otro de mayor responsabilidad o adquirir mayores responsabilidades dentro del mismo puesto.

También es necesario que exista un sistema de incentivos, el cual debería estar vinculado con las evaluaciones periódicas; los tabuladores salariales deben estar diseñados de tal manera que permitan obtener incrementos en las remuneraciones, sin que necesariamente se tenga que ascender a un puesto de mayor nivel jerárquico, de esta manera, los estímulos no estarían directamente relacionados con los ascensos, pero sí con la evaluación del desempeño y de los resultados obtenidos por el servidor público. Esta forma de estímulo ya existe en la carrera magistral en donde cuentan con un sistema de promoción horizontal en cinco niveles para obtener mejoras económicas.¹¹⁸ Cabe mencionar que este sistema sólo debe recompensar a los servidores públicos cuyo desempeño haya excedido las expectativas.

Por otra parte es importante considerar que existe una gran diferencia entre las remuneraciones del personal público y las remuneraciones del personal privado, lo cual creemos injusto, ya que a un servidor público se le delegan mayores responsabilidades y no tiene las remuneraciones correspondientes.

Finalmente consideramos que la profesionalización del servidor público constituye una tarea muy larga y compleja, así que no son propósitos que se puedan cumplir de manera inmediata, sin embargo estos cambios son necesarios para contar con una Administración Pública moderna y con servidores públicos profesionales que cuenten con el espíritu de servicio a la sociedad.

¹¹⁸ VÁZQUEZ COLMENARES GUZMÁN, Bernardo. *Op. cit.*, p. 37.
90



5.3. Estructura del Servicio Civil de Carrera

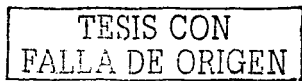
Con base en todo lo expuesto hasta el momento, expresaré concretamente cómo considero que debe ser la estructura del Servicio Civil de Carrera.

El Servicio Civil de Carrera debe tener como finalidad constituir un cuerpo de funcionarios públicos calificados, profesionales y especializados, éstos deberán estar sujetos a un proceso permanente de capacitación integral, con base en un esquema de remuneraciones y estímulos. Esta sistematización presenta diferentes conceptos indispensables tales como el reclutamiento y selección del personal, la capacitación y el desarrollo, las compensaciones y reconocimientos así como la evaluación; todos ellos los analizaremos a continuación.

5.3.1. Reclutamiento y selección

El objetivo principal del reclutamiento y selección del personal es el de contar con personal que tenga los conocimientos, experiencia, habilidades y actitudes que se requieren para desarrollar las funciones asignadas a cada uno de los puestos.

El reclutamiento de aspirantes a ser funcionarios de carrera, se llevará a cabo por convocatorias abiertas que serán publicadas a través de diversos medios de comunicación; los aspirantes deberán cumplir con los requisitos establecidos en la convocatoria y realizar una solicitud de empleo.



En las convocatorias se especificará el puesto sujeto a concurso, los temas sobre los que versará el examen, los documentos necesarios, la edad requerida en su caso, entre otros requisitos y prestaciones.

Se abrirán a concurso las plazas que se encuentren vacantes o aquellas de nueva creación, con excepción de las que sean excluidas del servicio civil, o sean de libre designación por norma.

La selección incluirá, en principio, los requerimientos del puesto, la aplicación de exámenes de conocimientos generales y teóricos, la aplicación de pruebas psicométricas¹¹⁹, el examen médico, la investigación de los antecedentes del aspirante, la entrevista con el jefe inmediato del puesto que se pretende obtener y un periodo de prueba de hasta 6 meses.

Al término del periodo de prueba, se considerará el resultado de la evaluación, de acreditarlo, se le otorgará nombramiento de funcionario de carrera.

Veamos a continuación que sucede con los funcionarios de libre designación.

¹¹⁹ Las pruebas psicométricas, son el conjunto de pruebas de personalidad, habilidad y capacidad que se requieren aplicar para saber si el ocupante posee la madurez emocional suficiente para adaptarse de manera adecuada al ambiente laboral de la institución que se trate.

5.3.1.1. Empleados de base

El empleado de base podrá acceder al Servicio Civil de Carrera sujetándose a los procesos de capacitación y evaluación, para lo cual podrá renunciar o tramitar licencia a su plaza de base; cabe señalar que si un empleado de base se presenta al proceso de profesionalización y no acredita el examen, continuará ocupando su puesto de base; sin embargo, si lo acredita sería ahora funcionario civil de carrera, dejará de ser sindicalizado y se perderán algunos derechos, específicamente, los que son aplicables de manera exclusiva al personal de base como son los días económicos, horario, etc.; pero los derechos en el ISSSTE sí se conservarán.

Cabe señalar que los empleados de base no están obligados a participar en el Servicio Civil de Carrera, sólo participarán si así lo desean. De igual forma, al ingresar al Servicio Civil de Carrera se respetará la antigüedad adquirida como servidor público, para los efectos de Seguridad Social; sin embargo la antigüedad dentro del Servicio Civil de Carrera se considerará a partir de que adquiera dicha calidad.

Por otro lado, si alguien está contratado por honorarios, también puede concursar para un puesto como funcionario civil de carrera, a través del proceso de profesionalización.

5.3.1.2. Funcionarios de libre designación

Es importante conocer, quiénes son los funcionarios de libre designación, ya que éstos son una parte importante en nuestro tema; y se integran por los directivos, especialistas y técnicos de confianza que no forman parte del Servicio Civil de Carrera y que podrán ser nombrados y removidos libremente por el funcionario a cuya área de adscripción compete su designación.

A partir de la instrumentación del Servicio Civil de Carrera tendrá el carácter de funcionario civil de libre designación, el personal de confianza que a dicha fecha se encuentre laborando en la Administración Pública Federal. Sin embargo, estos funcionarios de libre designación, podrán realizar el proceso de detección de conocimientos y habilidades para la obtención de la calidad de funcionarios de carrera. Este proceso se realizará gradualmente con el propósito de que cuando menos el 80% de los funcionarios de libre designación permanezcan en el puesto. Estos funcionarios automáticamente entran en el Servicio Civil de Carrera, acreditando sus conocimientos para permanecer en el puesto, a través del examen que deben presentar periódicamente, de lo contrario su puesto saldrá a convocatoria con las excepciones que más adelante se mencionarán.

Por último, cabe mencionar que el cambio sexenal no afectará al funcionario civil de carrera, en tanto no incurra en alguna de las causales de revocación de su nombramiento, ya que con el Servicio Civil de Carrera,

fundamentalmente se obtiene la estabilidad en el empleo con base en el desempeño y la superación constante, pudiendo ser retirado sólo por las causas de revocación establecidas en la ley que regule el Servicio Civil de Carrera.

5.3.2. Capacitación y desarrollo

Ésta tiene como finalidad la de crear un sistema de profesionalización para el personal de la Administración Pública, por medio del cual se eleve su nivel de conocimientos y habilidades, y contribuya a mejorar la calidad de los servicios, así como para que pueda concursar a puestos de mayor responsabilidad.

La capacitación será uno de los factores que determinarán la promoción de los servidores públicos, ésta deberá ser de carácter obligatorio, así que los servidores públicos deberán asistir a los eventos que se organicen.

Se debe proporcionar capacitación previa al ingreso, para el desarrollo óptimo del puesto, en donde se contempla una formación propedéutica, una formación para el puesto que se va a ocupar y una formación para la promoción, en esta etapa los servidores públicos conocerán el funcionamiento y estructura de la institución donde laborarán, así como del área que les deberá corresponder; de igual manera conocerán sus derechos y deberes que tienen como servidores públicos, al igual que la organización del Servicio Civil de Carrera, debiendo comprender perfectamente cuáles son los términos en los que laborarán.

Posteriormente el funcionario civil de carrera deberá actualizarse periódicamente para el buen desempeño de su función, esto lo llevará a cabo gracias a los programas de especialización que se realizarán en la dependencia a la que pertenece. Cabe señalar que es importante el apoyo que la institución pública pueda darle al servidor público a través de becas para poder estudiar especialidades, maestrías e incluso doctorados, esto, con base en el mérito obtenido por parte del servidor público y en el presupuesto con el que cuente la institución.

Cabe mencionar que existe la capacitación para el puesto y sirve para obtener los conocimientos necesarios para desempeñar eficientemente el puesto que ocupa; por otro lado existe también la profesionalización, y atiende a las necesidades, habilidades y conocimientos, que requerirá un funcionario para desempeñar puestos de mayor responsabilidad y esto equivale a obtener una promoción. Cabe señalar que para poder obtener la profesionalización será necesario cubrir un determinado perfil.

La institución pública proporcionará al empleado las facilidades para apoyarlo en diferentes tipos de capacitación como son: escolarización, alta especialización y en la formación como instructores dentro de la misma institución donde labora.

Respecto a la escolarización, se celebrarán convenios con instituciones de educación, centros de investigación o asociaciones educativas y profesionales, para que a través del sistema de enseñanza abierta, los empleados pueden

continuar o concluir su primaria, secundaria, preparatoria o bachillerato y licenciatura, así como para titularse.

Por lo que toca a los programas de especialización; éstos serán desarrollados a través de becas con instituciones educativas de reconocido prestigio, dirigidos particularmente a estudios de postgrado, relacionados con las funciones que desarrolle el personal que esté con la categoría de funcionario civil de carrera o bien, que se encuentre ya en el proceso de adquirir dicha categoría.

En cuanto a la formación de instructores, se prevé la capacitación de personal experto en materias sustantivas, que apoyen la realización de diferentes eventos de capacitación en la misma institución donde se encuentra laborando. Es decir, al personal experto en algún tema, se le proporcionarán las herramientas y se promoverán sus habilidades didácticas para impartir capacitación a los funcionarios que lo requieran en esa misma institución y con ello, apoyar los procesos de capacitación y profesionalización.

Por último señalaremos que la capacitación que se ofrecerá para atender las necesidades del personal, se relaciona con cada puesto, pero también será impartida de manera global, es decir, la capacitación será específica para cada puesto, pero también se dará capacitación generalizada para todos los empleados.

5.3.3. Compensaciones y reconocimientos

En este rubro se busca otorgar remuneraciones que sean acordes con las funciones y responsabilidades de cada puesto; así como el establecimiento de un sistema de incentivos que reconozca y estimule la productividad.

Para llevar a acabo lo anterior es necesario contar con un tabulador de sueldos con grupos, grados y niveles, dicho tabulador deberá contener la descripción y perfil de los diferentes puestos, así como los sueldos y prestaciones correspondientes a cada puesto.

La descripción de puestos contiene las funciones más importantes que se realizan en el puesto, es decir, establece qué hace el funcionario, cómo lo hace y para qué lo hace. La descripción del puesto es impersonal, simplemente refleja las funciones y responsabilidades del puesto descrito.

El perfil del puesto se refiere a los conocimientos, habilidades, capacidades y características de personalidad que deben desempeñarse para ocupar el puesto.

Con lo anterior y con base en los resultados de la evaluación individual del desempeño, se podrán otorgar estímulos según el desempeño de los funcionarios. Los términos, condiciones y modalidades de los estímulos, estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal de la dependencia.

El sistema de compensación para las dependencias, se debe conformar por:

- a) Sueldo.
- b) Estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño.
- c) Prestaciones.
- d) En su caso, pago por riesgo.

En el manual de sueldos y prestaciones para los servidores públicos de mando de la Administración Pública Federal, se establece que el sueldo consiste en el pago mensual fijo que reciben los servidores públicos, expresado en el tabulador de sueldos en montos brutos mensuales, que debe cubrirse en periodos no mayores de quince días.

De esta forma se tiene que sueldo es la cantidad que resulta de la suma aritmética de los montos brutos correspondientes al sueldo base y a la compensación garantizada. Para poder entender mejor esto veamos que es sueldo base y compensación garantizada.

El sueldo base es la remuneración que se asigna a los puestos de cada grupo jerárquico, sobre la cual se cubren las cuotas y aportaciones de seguridad social.

Compensación garantizada es la percepción que se otorga al trabajador de manera regular y se paga en función de la valuación del puesto y del nivel salarial. La compensación garantizada no se considera para el cálculo y pago de las cuotas y aportaciones de seguridad social, ni del aguinaldo y prima vacacional.

Cabe mencionar que es responsabilidad de las dependencias retener y enterar los impuestos de los servidores públicos de mando, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta y el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Como vimos el sistema de compensación para las dependencias, se compondría por el sueldo, que se integraría, además por otros conceptos como los estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño; veamos en que consiste esto.

El estímulo por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño es el pago adicional al sueldo que, en su caso, podrían recibir los servidores públicos, con base en la evaluación de su desempeño. De esta forma tenemos que las dependencias, tomando en cuenta la evaluación del desempeño, podrán autorizar, el otorgamiento de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño en favor de los servidores públicos.

Dada su naturaleza y características, el estímulo por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño no constituye un ingreso fijo, regular ni permanente, por lo que no forma parte del sueldo del servidor público.

Por otro lado tenemos como otro elemento para conformar el sistema de compensaciones a las prestaciones. Éstas son los beneficios adicionales al

suelo que reciben los servidores públicos de mando, en razón del nivel salarial, grado de responsabilidad y grupo jerárquico al que pertenezcan. Estas prestaciones se clasifican en:

- a) Seguridad social.
- b) Económicas.
- c) Seguros.
- d) Inherentes al puesto.

Las prestaciones de seguridad social son los beneficios que reciben los servidores públicos de mando, de conformidad con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Las prestaciones económicas son las que reciben los servidores públicos conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Las prestaciones económicas consisten en: prima quinquenal, prima vacacional, aguinaldo, pagos de defunción y ayuda para despensa.

La prima quinquenal es un complemento al sueldo que se otorga en razón de la antigüedad, a los servidores públicos de mando, por cada cinco años de servicios efectivos prestados en el Gobierno Federal hasta llegar a veinticinco años.

La prima vacacional es el importe que reciben los servidores públicos de mando, a fin de contar con mayor disponibilidad de recursos durante los dos periodos vacacionales a que tienen derecho anualmente.

Dichos periodos vacacionales consisten en 10 días hábiles cada uno de ellos, sujetos a los calendarios previamente establecidos y de acuerdo a las necesidades del servicio.

El aguinaldo se otorgaría a los servidores públicos de mando, en los términos del Decreto Presidencial que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal anualmente, debiéndose pagar un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero.

La paga de defunción es una prestación de carácter económico para sufragar los gastos que se hayan realizado con motivo del fallecimiento, sepelio, inhumación o cremación de los servidores públicos de mando o de los pensionistas directos del Erario Federal. Dicha prestación consiste en el pago de hasta cuatro meses del último sueldo mensual o del monto mensual de la pensión que hubiere percibido la persona fallecida, de conformidad con los artículos 36 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La ayuda para despensa es un beneficio para la economía de los servidores públicos de mando.

Los seguros son beneficios adicionales que se otorgan a todos los grupos jerárquicos. Estos seguros protegen a los servidores públicos en materia de vida, incapacidad total y permanente, retiro, gastos médicos mayores y, separación individualizada.

El seguro institucional es un beneficio que otorga el Ejecutivo Federal a los servidores públicos, que tiene por objeto cubrir los siniestros de fallecimiento o de incapacidad total y permanente de los mismos, con el que se garantiza su seguridad y la de su familia, mediante el pago de una suma asegurada básica que consiste en un pago de 40 meses de sueldo.

El seguro de gastos médicos mayores es un beneficio que cubre a los servidores públicos de mando y homólogos, así como a su cónyuge e hijos, ante la eventualidad de un accidente o enfermedad que requiera tratamiento médico, cirugía u hospitalización.

El seguro de separación individualizado es un beneficio establecido en favor de los servidores públicos de mando, que otorga el Ejecutivo Federal, con la finalidad de fomentar el ahorro de los servidores públicos de mando en activo y proporcionar una seguridad económica, en tanto se reincorporan, en su caso, al mercado laboral, ante la eventualidad de su separación del servicio público.

El pago por riesgo es la compensación económica adicional que sobre la remuneración neta mensual se debe asignar a diversos servidores públicos de mando, cuyas funciones sean de seguridad pública o nacional.

A continuación presentamos un cuadro en donde se muestran como ejemplo las percepciones de los diferentes niveles y grupos de servidores públicos.

DESCRIPCION	SUELDO	COMPENSA- CIÓN GARANTIZADA	SUELDO BRUTO	SUELDO MENSUAL NETO
Jefe de Departamento	\$4,274.65	\$10,276.50	\$14,628.15	\$11,819.38
Subdirector	\$4,578.15	\$11,781.60	\$16,436.75	\$13,137.50
Secretario particular	\$5,074.55	\$19,417.95	\$24,569.50	\$18,941.36
Director de Área	\$8,012.90	\$33,416.05	\$41,505.95	\$30,332.71
Coord. de Asesores	\$11,241.90	\$61,218.40	\$72,537.30	\$49,794.53
Asesor	\$14,022.35	\$73,702.40	\$87,801.75	\$59,339.31
Enlace				
Director Gral.	\$14,022.35	\$84,296.20	\$98,395.55	\$66,013.40
Subsecretario	\$23,248.70	\$136,396.10	\$159,721.80	\$104,637.54

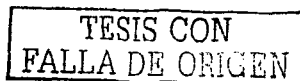
Secretario de Estado	\$32,232.95	\$145,054.80	\$177,364.75	\$115,302.54
-------------------------	-------------	--------------	--------------	--------------

5.3.4. Promoción y concurso de oposición

La promoción es el movimiento ascendente de grupo o grado, basado en el mérito y los resultados del concurso; también puede ser un movimiento lateral a un puesto diferente del mismo grupo y grado, siempre y cuando implique un incremento de nivel salarial.

La promoción de grupo es el movimiento hacia un puesto clasificado en un grupo de mayor responsabilidad jerárquica y salarial; la promoción de grado es el movimiento hacia un puesto de mayor responsabilidad y salario sin que ello implique cambio de grupo o mayor jerarquía y la promoción lateral es el movimiento hacia un puesto diferente del mismo grado, implicando un incremento del nivel salarial.

De esta manera, las promociones serán de grupo, de grado y laterales y estarán sujetas a concurso de oposición, ocupando la vacante el aspirante que obtenga el mejor resultado en el proceso y será sujeto al incremento de sueldo que corresponda.



En el manual de sueldos y prestaciones para los servidores públicos de mando de la Administración Pública Federal, se establecen siete grupos jerárquicos que corresponden a los puestos de la estructura de mando tradicional:

<u>Grupo</u>	<u>Puestos</u>
Mando de Alta Dirección	Subsecretario y puestos homólogos
Mando de Dirección	Jefe de Unidad y puestos homólogos
Mando de Alta Gerencia	Director General y puestos homólogos
Mando Gerencial	Director General Adjunto y puestos homólogos
Mando de Supervisión	Director de Área y puestos homólogos
Mando de Coordinación	Subdirector y puestos homólogos
Mando Ejecutivo	Jefe de Departamento y puestos homólogos

Cada uno de estos grupos jerárquicos se divide en tres grados de responsabilidad, estos grados se definen como mínimo (A), medio (B) y máximo (C), en los cuales se ubican los puestos, basado en las habilidades, la capacidad de solución de problemas y las responsabilidades requeridas para desarrollar las funciones. Cada grado tiene siete niveles salariales, con el objeto de que el servidor público pueda obtener un ascenso de nivel salarial anualmente, de acuerdo con su evaluación del desempeño, sin que para ello deba crearse una plaza o existir una vacante.

Con base en lo antes mencionado el funcionario de carrera deberá lograr por lo menos una promoción de grado o de grupo o un cambio a un puesto diferente del mismo grupo y grado, dentro de un plazo de 3 años a partir de su ingreso al servicio de carrera o de su último ascenso, o cambio a puesto diferente del mismo grupo y grado.

La plaza de este puesto no se abrirá a concurso cuando el ocupante no haya tenido oportunidad de concursar o cuente con evaluaciones de desempeño sobresalientes o excelentes; estas evaluaciones las hace el jefe inmediato. En caso contrario la plaza de dicho puesto se abrirá a concurso y tendrá derecho a participar en él, el funcionario que tenía esa plaza y de no ganar el concurso, su nombramiento se dará por concluido.

Cabe señalar que los empleados de base pueden concursar para un puesto como funcionario de carrera, pero en caso de obtener una promoción, los empleados de base deberán solicitar licencia por dicho puesto o renunciar a su base.

El examen de oposición se refiere a la aplicación a varios concursantes del examen de conocimientos académicos y de procedimientos internos. Los funcionarios civiles de carrera que aspiren a una promoción, podrán participar en estos concursos de oposición por un puesto superior de hasta dos grupos al que

ocupan actualmente; siempre y cuando hayan permanecido por lo menos 12 meses en el puesto actual.

Los concursos de oposición para los aspirantes a una promoción, comprenden:

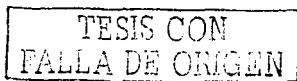
- a) La aplicación de pruebas psicométricas.
- b) La aplicación de un examen de conocimientos teórico – prácticos.
- c) La evaluación o valoración del desempeño, sobre los puestos sujetos a concurso.

5.3.5. Evaluación

Ésta será la base para otorgar incrementos de sueldo por mérito, asimismo permitirá determinar las necesidades de capacitación y desarrollo, y en su caso, revocar el nombramiento de funcionarios de carrera.

El proceso de evaluación se dividirá en 2 etapas, en la primera, se establecerán las metas que deben lograrse en un período determinando, de acuerdo al puesto que el funcionario desempeña, y en la segunda se calificarán los resultados obtenidos.

Con base en los resultados de la evaluación individual del desempeño, se podrán otorgar estímulos al desempeño a los funcionarios de carrera que excedan



las expectativas inherentes al puesto. Estos estímulos no formarán parte del sueldo del funcionario civil de carrera.

La productividad se calificará con base en tres elementos:

- a) Cantidad. Considerando el número de tareas cumplidas y la naturaleza y condiciones del trabajo.
- b) Oportunidad. En función de la relación existente entre la fecha real de terminación de la meta y la establecida para el logro de ésta.
- c) Calidad. Considerando la eficiencia¹²⁰ y eficacia¹²¹ mostradas.

La calificación final ubicará la evaluación del desempeño en cualquiera de los siguientes rangos.

- a) Excelente.
- b) Sobresaliente.
- c) Satisfactorio.
- d) Suficiente.
- e) Insatisfactorio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹²⁰ Hacer mejor las cosas independientemente del costo. *Guía de Orientación Sobre el Servicio Fiscal de Carrera*. Servicio de Administración Tributaria.

¹²¹ Capacidad de hacer mejor un trabajo con el mínimo de recursos y tiempo. *Idem*.

El jefe inmediato dará a conocer los resultados correspondientes, mediante una entrevista con el funcionario civil de carrera para hacerle saber oficialmente su resultado y analizar de acuerdo al temario de su puesto, sus necesidades de capacitación.

Cuando un funcionario civil de carrera no acredite una evaluación del desempeño, se someterá a un programa de capacitación para prepararlo para una siguiente evaluación. Los funcionarios de carrera que obtengan dos evaluaciones insatisfactorias consecutivas o tres discontinuas, serán separados del servicio, sin responsabilidad para la institución.

Cabe resaltar que la evaluación del desempeño permitirá a quienes excedan las expectativas del puesto, tener mayor estabilidad en el puesto, y obtener anualmente incrementos salariales.

Estos son los puntos de vista que se tienen sobre el tema, y concluimos este capítulo expresando que un Servicio Civil de Carrera propiciaría la estabilidad y desarrollo constante del personal de la Administración Pública, lo cual fortalecería la continuidad de los diferentes programas que se inicien en las diferentes dependencias, elevando la calidad del servicio a la sociedad.

CONCLUSIONES

III

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

- I. Como vimos en el capítulo primero, uno de los elementos que componen al Estado es el gobierno, el cual, como lo define Rousseau, está encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política¹²²; los autorizados para llevar a cabo esto son los servidores públicos, sin embargo son muchas las funciones que debe realizar el gobierno, por lo que es necesario crear un marco administrativo con un sistema que le permita lograr sus objetivos, es así que justificamos la existencia de la burocracia, pues es ésta, a través de los servidores públicos, la que hace posible la ejecución de las leyes y decisiones del gobierno; por consiguiente, es indispensable la existencia de la burocracia para el buen funcionamiento del gobierno.

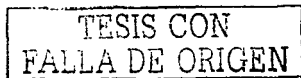
- II. Para que esta burocracia funcione bien, es necesario estructurarla correctamente y organizar su funcionamiento para que los servidores públicos que forman parte de ella, actúen de acuerdo a los fines del Estado, esto es, alcanzar el bienestar de la sociedad, a través del servicio a la población por parte de los servidores públicos, pues como su nombre lo indica, su función principal es el servicio a la comunidad.

¹²² Vid. *Supra*. Nota 9.

- III. Son muchos los países que han logrado una adecuada sistematización de su burocracia, cada uno de ellos de diferente manera, según las condiciones propias y la forma de gobierno de cada país. Los países que más avanzados se encuentran en este rubro son Estados Unidos de América, Canadá, Inglaterra, Alemania, Francia, Japón, Rusia y Suiza. Todos ellos han logrado que crear una administración de personal con calidad, situación que no hemos podido alcanzar, las más de las veces por falta de interés o por desconocimiento.
- IV. Es necesario alcanzar la calidad adecuada de los servidores públicos para que exista calidad en la Administración Pública; para lograrlo es preciso que ingresen buenos servidores públicos al servicio administrativo, sin embargo son pocos los que al ingresar al servicio público conocen claramente cuáles son sus funciones que deben realizar, pero sobre todo cómo realizarlas; es por ello que nuestra Administración Pública, requiere de una nueva organización que garantice la eficiencia de los servidores públicos, no sólo de los que ingresan, sino también de los que permanecen, impulsando la capacitación para un óptimo desempeño.
- V. Esta forma de organización es el Servicio Civil de Carrera, el cual se basa en el ingreso al servicio público de manera equitativa y justa, en donde se establecen los pasos a seguir para ingresar a la Administración Pública. Esta organización contempla varios rubros: Ingreso, capacitación,

promoción y concurso de oposición, compensación y reconocimiento y evaluación.

- VI. El reclutamiento debe llevarse a cabo buscando el personal que tenga los conocimientos, experiencia, habilidades y actitudes que se requieren para cada uno de los puestos.
- VII. La capacitación es indispensable para que el servidor público pueda realizar eficientemente sus funciones y pueda permanecer en su puesto. La capacitación será indispensable para la promoción de los servidores públicos.
- VIII. Las promociones son los movimientos que haga el servidor público, de manera que obtenga un aumento salarial; dichas promociones serán de grupo, de grado y laterales y estarán sujetas a concurso de oposición, ocupando la vacante el aspirante que obtenga el mejor resultado.
- IX. Los estímulos y reconocimientos buscan que se reconozca el esfuerzo y la productividad de los servidores públicos, recompensando a aquéllos que hayan excedido las expectativas.
- X. La evaluación tiene como función determinar quiénes son los servidores públicos que han obtenido buenos resultados, o quiénes no cumplieron con las expectativas.



- XI. El establecimiento del Servicio Civil de Carrera tiene como principales beneficios, estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza y mayor eficiencia en el servicio público.
- XII. El Servicio Civil de Carrera requiere de mucho tiempo para poder instaurarlo, sin embargo es necesario instaurarlo en nuestro país, si queremos tener una mejor administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano.* Porrúa. México, 1999.

Biblia Latinoamericana. 1 Re 4,1. Verbo Divino. México, 1985.

CALDERÓN, Raúl. *El Contexto Internacional de la Modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado de México (1970-1993).* Instituto Nacional de Administración Pública-Mimeo. México, 1996.

COSÍO VILLEGAS, Daniel (coord.). *Historia General de México.* EL Colegio de México. México, 1981, tomo 1, 1985.

CHÁVEZ ALCAZAR, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.* S.E. México, 1981.

Diccionario Enciclopédico. Grijalbo. Barcelona, 1995.

Diccionario Porrúa. Porrúa. México, 1988.

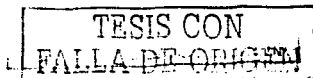
Diccionario Usual, Larousse. México, 1985.

DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. *Filosofía del Derecho.* Harla. México, 1995, 278.

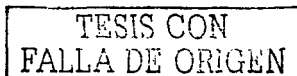
DUHALT KRAUSS, Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistemático.* Instituto de Administración Pública. México, 1972.

FIGUEROA ARAMONI, Rodolfo. *Reclutamiento de Funcionarios Públicos.* Colegio de México. México, 1981.

FLORENCE, Elliot. *Diccionario de Política.* Labor; México 1982.



- FLORIS MARGADANT, Guillermo.** *Derecho Romano.* Porrúa. México, 1997.
- FRAGA, Gabino.** *Derecho Administrativo.* Porrúa. México, 1999.
- GOETHE, Juan Wolfgang.** *Fausto.* Porrúa. México, 1996, (colección "sepan cuantos...", núm. 21).
- HANSEN, D. Roger.** *La Política del Desarrollo Mexicano.* Trad. Clementina Zamora. Siglo XXI Editores, México, 1989.
- HENRY, Jacoby.** *La Burocratización del Mundo. Una Contribución a la Historia del Problema.* Trad. Enrique Contreras Suárez. Siglo XXI Editores. México, 1972.
- IGLESIAS-REDONDO, Juan.** *Derecho Romano. Historia e Instituciones.* Ariel. España, 1993.
- KENNETH TURNER, John.** *México Bárbaro.* Porrúa. México, 1997 (Colección Sepan cuantos..., Num. 591).
- LEÓN PORTILLA, Miguel.** *Antología de Teotihuacan a los Aztecas. Fuentes e Interpretación Históricas.* UNAM. México, 1972.
- LÓPEZ GALLO, Manuel.** *Economía y Política en la Historia de México.* Solidaridad. México, 1965.
- MAQUIAVELO, Nicolás.** *El Príncipe.* Espasa Calpe Mexicana. México, 1981.
- MORENO RODRÍGUEZ, Mandingo.** *El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado.* Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1981.
- MUÑOZ AMATO, Pedro.** *Introducción a la Administración.* Fondo de Cultura Económica. México, 1973.



Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.
México, 1973.

Nuevo Diccionario Internacional. Webster, Londres, 1983.

PARRA PRADO, Manuel. *Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado.* F.S.T.S.E. México, 1983.

ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio. *El Calpullí de Anáhuac, Base de Nuestra Organización Política.* Instituto de Investigaciones de la Cultura de Anáhuac Romero Vargas. México, 1959.

RUGGIERO Romano y Marcello Carmagnani, "Componentes sociales", en *Para una Historia de América I. Las Estructuras.* EL Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional.* Porrúa. México, 1998.

SMITH HOPKINSON, Peter. *Los Laberintos del Poder. El Reclutamiento de las Élités Políticas en México. 1900-1971.* Trad. Soledad Loeza y Joaquín Urquidí, El Colegio de México. México, 1981.

WALTARI, Mika. *Sinuhé, el Egipto. s/ed.;* México, 1995.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad.* Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

HEMEROGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

HEMEROGRAFÍA

- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel.** "Un Servicio Civil de Carrera", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 31, México, julio-septiembre 1996.
- MORÁN SÁNCHEZ, Emilio.** "Problemas de las burocracias emergentes de los nuevos estados y áreas de desarrollo", en *Revista de política y administración*, No. 1, México, abril 1975.
- VÁZQUEZ COLMENARES GUZMÁN, Bernardo.** "La profesionalización del servicio público", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 31, México, julio-septiembre 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 2002.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado. SISTA. México, 2001.

Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado. SISTA. México, 2001

Ley Federal del Trabajo. Porrúa. México, 1999.

Manual de sueldos y prestaciones para los servidores públicos de mando de la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

JURISPRUDENCIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

JURISPRUDENCIA

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE.". Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, página 382, tesis 580.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación, Pleno, LXXIII/1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN