

885209  
17



**UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO**  
**"EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO"**

**FACULTAD DE DERECHO**

INCORPORADA A LA  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**"LA NECESIDAD DE ESTABLECER LA  
LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE  
CARRERA EN EL ESTADO DE  
GUERRERO"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**FRANCISCO SILVA GALLEGOS**

DIRIGIDA POR:

**LIC. JESÚS TOVAR BALDERAS**



ACAPULCO. GRO.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

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.

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

**“LA NECESIDAD DE ESTABLECER LA LEY DEL  
SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL  
ESTADO DE GUERRERO”**

Autorizo a la Dirección General de Investigación de la  
UNAM a difundir en formato electrónico el contenido  
contenido de mi trabajo, por medio de:  
NOMBRE: Silva Gallegos Pico  
FECHA: 27-10-03  
FIRMA: JG

B

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## - DEDICATORIAS -

A la Universidad Americana de Acapulco. Mi Alma Mater.

A la Facultad de Derecho y sus profesores, por enseñarme con dedicación y entrega los principios y valores que todo alumno debe aplicar en su vida profesional y consejos que me han brindado.

A mi Madre que es el ser mas maravilloso del mundo. Gracias por el apoyo moral, Su cariño y comprensión que desde siempre me ha brindado, por guiar mi cariño y estar junto a mí en los momentos más difíciles.

A mi Padre por que ha sido para mí un hombre grande, y maravilloso que siempre he admirado. Gracias por guiar mi vida con energía. Esto es lo que he hecho que sea lo que soy. Con amor, respeto y admiración.

A mis hermanos, Estephany y José.

A mi hermanito Víctor Francisco por ser la verdadera razón de mi existencia.

A mi hermana Elizabeth y cuñado Fernando La Madrid, con la mayor gratitud, gracias por todo el amor y cuidado que he recibido de Ustedes.

C

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mi familia, a mis Abuelos que en paz descansen. Así, como a mis tíos Alfredo Silva y familia, Vicente y Mimi Gallegos., A mi primo Víctor.

Al Lic. Alberto López Rosas, por ser un ejemplo de responsabilidad, dedicación, trabajo, perseverancia y considerarme su amigo.

A mis amigos del Tennis, Emeterio Domínguez, Sergio González, Dr. Rodríguez, y David Rentería.

A mis grandes amigos, Mario Martínez, Enrique Mata, Delfino Soberanis, Fabricio, Jesús Polanco y Francisco Javier "El Tocayo".

Al Ing. Porfirio Barbosa, Dr. Jorge Vallejo, Dr. Sergio Mora y el Lic. Juan Pablo López Zertuche, por su amistad, confianza y apoyo recibido.

Al Lic. Jesús Tovar Balderas, por la disponibilidad y el gran apoyo que recibí para la realización de este trabajo.

A mi amigo – hermano Mauro Hernández y familia.

Al Lic. Miguel Ángel Arellano, por brindarme su amistad y apoyo incondicional.

A todas aquellas personas en las que he podido confiar y que me han ofrecido su amistad.

D

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## - ESQUEMA GENERAL -

### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO I

##### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 Época Virreinal .....	1
1.2 México Independiente .....	4
1.3 México Contemporáneo .....	12

#### CAPITULO II

##### FUNCIÓN PÚBLICA COMPARADA

2.1 La Función Pública en España .....	28
2.2 La Función Pública en Francia .....	35
2.3 La Función Pública en Inglaterra .....	43
2.4 La Función Pública en Estados Unidos de América .....	53

#### CAPITULO III

##### CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

3.1 Definición del Servicio Público de Carrera .....	60
3.2 El régimen laboral de los Servidores Públicos en México .....	64

E

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

3.2.1 Apartado A) .....	68
3.2.2 Apartado B) .....	69
3.2.3 Disposiciones reglamentarias que integran el marco laboral de los trabajadores al servicio del Estado .....	73
3.2.4 Régimen jurídico de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado .....	74
3.3 Ventajas y Desventajas del Servicio Público de Carrera .....	76
3.3.1 Ventajas .....	78
3.3.2 Desventajas .....	79
3.4 Retos y perspectivas para la implantación del Servicio Público de Carrera.....	81
( Jurisprudencia y Tesis Aisladas )	

## CAPITULO IV

### PROPUESTA DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO

4.1 Antecedentes (Gobierno del Distrito Federal) .....	88
4.2 Organización burocrática de la Administración pública en México .....	93
4.3 Profesionalización de los Servidores Públicos .....	107
4.3.1 El régimen jurídico del trabajador .....	114
4.3.2 Valores y ética del Servidor Público .....	117
4.4 Clasificación de los trabajadores de la Administración Pública del Estado de Guerrero .....	124
4.4.1 Trabajadores de Base .....	126
4.4.2 Trabajadores de Confianza .....	127
4.4.3 Trabajadores Supernumerarios .....	128
4.5 La importancia de la existencia jurídica de la Ley del Servicio Público de Carrera en el Estado de Guerrero .....	130
4.6 Facultad del Congreso Local para legislar con respecto a la Ley del Servicio Público de Carrera .....	130
4.7 Ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Paraestatal, Desconcentrada y Municipal .....	133

F

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## CAPÍTULO V

### APLICACIÓN, FUNCIONALIDAD Y OPERATIVIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

5.1	Objetivos del Servicio Público de Carrera .....	141
5.1.1	Sistema integral del Servicio Público de Carrera .....	143
5.1.2	Proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera .....	146
5.1.3	Creación del sistema de Registro Nacional de Servidores Públicos de Carrera .....	149
5.2	Estructura y Órganos rectores del Servicio Público de Carrera .....	149
5.2.1	Organización del Servicio Público de Carrera .....	149
5.3	Procedimiento de ingreso al Servicio Público de Carrera .....	157
5.3.1	Reclutamiento .....	158
5.3.2	Selección e Ingreso .....	161
5.3.3	Evaluación del desempeño .....	164
5.3.4	Capacitación .....	165
5.3.5	Promoción y compensaciones .....	166
5.3.6	Perfil del Servidor Público .....	168
5.3.7	Separación de los Servidores Públicos de Carrera ....	169
5.4	Creación de un Instituto de formación de los Servidores Públicos de Carrera en el Estado de Guerrero .....	170
5.5	Iniciativa de la Ley del Servicio Público de Carrera .....	174

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

G

## CAPITULO VI

### PROYECTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO

#### Título Primero Disposiciones Generales

**Capítulo Único.-** Del objeto, Ámbito de aplicación, Principios y  
Sujetos de la Ley 178

#### Título Segundo

Del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del  
Estado de Guerrero

**Capítulo I** De las Bases de Organización del Servicio Público  
de Carrera 183

**Capítulo II** Del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera 185

**Capítulo III** De los Órganos del Sistema Integral del Servicio  
Público de Carrera 185

**Sección Primera.-** Del Consejo Directivo del Sistema Integral  
del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del  
Estado de Guerrero 185

**Sección Segunda.-** De los Comités Técnicos 188

**Sección Tercera.-** De la Oficialía Mayor 189

#### Título Tercero

Del Ingreso al Servicio Público de Carrera de la Administración  
Pública del Estado de Guerrero

**Capítulo I** Del Proceso de Ingreso 193

**Sección Primera.-** Del Reclutamiento 195

**Sección Segunda.-** De la Selección 195

**Sección Tercera.-** De la Emisión del Dictamen 196

**Sección Cuarta.-** De la Emisión del Nombramiento 197

**Capítulo II** Del Reingreso 198

H

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **Título Cuarto**

De la Profesionalización, Permanencia y Desarrollo en el Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero

<b>Capítulo I</b> De los Programas de Profesionalización	198
<b>Sección Primera.-</b> Del Programa de Actualización	199
<b>Sección Segunda.-</b> Del Programa de Especialización	199
<b>Capítulo II</b> De la Permanencia y Desarrollo en el Servicio Público de Carrera	200
<b>Sección Primera.-</b> De la Permanencia	200
<b>Sección Segunda</b> del Desarrollo	201
<b>Sección Tercera.-</b> De las Licencias	203

#### **Título Quinto**

De los Beneficios y Causas de Baja de los Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero

<b>Capítulo Único.-</b> De los Beneficios y Causas de Baja	204
--	-----

#### **Título Sexto**

<b>Capítulo Único.-</b> Del Recurso de Inconformidad	206
--	-----

<b>TRANSITORIOS</b>	208
---------------------	-----

<b>CONCLUSIONES</b> .....	210
---------------------------	-----

- **Propuestas** ..... 218
- **Decálogo del Servidor Público** ..... 219

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	221
---------------------------	-----

I

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## - INTRODUCCIÓN -

Un país como el nuestro, donde las necesidades sociales rebasan sensiblemente la disponibilidad de recursos y en el cual la estrategia de orden prioritario es lograr el desarrollo armónico de la población como medio para alcanzar mejores niveles de bienestar colectivo, requiere de servidores públicos federales, estatales y municipales, convencidos de la trascendencia del papel que les corresponde desempeñar en la sociedad.

Servidores públicos verdaderamente comprometidos con una actuación fincada en los valores del servidor público y una verdadera capacitación y profesionalismo que se manifiesten a través del ejercicio de un cargo público con una renovada cultura del servicio.

En este contexto, el servidor público está consciente de que él se debe y trabaja para el ciudadano quien, al ser usuario de los servicios gubernamentales, espera que el servidor público lo atienda rápido, con amabilidad, honradez, profesionalismo y conforme a la ley.

Dicho de otra manera, el ciudadano espera que se le atienda, dentro de un marco de legalidad, con oportunidad, eficacia, actitud de servicio y honestidad.

La capacitación es un herramienta al servicio del empleado público, pues al hacer uso de ella se está preparando para dar un mejor servicio y con ello, estar en posibilidades de lograr los tan necesarios ascensos que le permitan mejorar gradualmente su nivel de vida y el de su familia.

La capacitación es un instrumento que permite al servidor público introducirse al proceso de mejora continua; sin embargo, la mejora continua depende de manera fundamental del conocimiento que se tenga de las necesidades del ciudadano, de cómo pueden ser atendidas y de la prontitud y eficacia con que se les de respuesta.

Por eso, la mejora continua debe estar basada en un proceso de superación tanto en lo interno, como en los servicios al ciudadano.

La profesionalización del servicio público es elemento básico para modernizar las capacidades del Estado y el quehacer del Estado. En ambos casos, su alcance es de orden estructural, dado que se relaciona con el mundo institucional y organizativo de las respuestas públicas.

La profesionalización es un proceso abierto, continuo y multifacético, sus ventajas deben traducirse en que las instituciones públicas mejoren de forma significativa su rendimiento y productos – decisiones, acciones, bienes y servicios.

En el caso de México, la profesionalización debe institucionalizarse de modo integral para que el quehacer del gobierno sea eficaz, productivo y emprendedor. El ángulo de la profesionalización ha de ser el mejoramiento substancial del diseño e implementación de las políticas. Esto significa que la profesionalización debe orientarse a formar Servidores Públicos de Carrera, para que la gestión pública del Estado mexicano sea impulsada y acreditada con decisiones y acciones de gobierno que sean más eficaces y continuas.

La profesionalización es un conjunto de procesos que tienen por objeto que el ingreso, la permanencia y el desarrollo en el ejercicio de la función pública se efectúe con base en la imparcialidad, la continuidad y la certidumbre. Significa también, que en el contenido y los objetivos de las políticas de gobierno ingresen al terreno de la estabilidad institucional, lo cual significa que la alternancia en el poder no conlleve a la movilidad que detiene o altere las actividades públicas.

En consecuencia, la profesionalización se caracteriza por la permanencia de los cuadros de gobierno y la administración pública en aquellas tareas que son de vital importancia para el conjunto de la sociedad. En cuanto a nuestro país, la profesionalización del servicio público y de los servidores públicos en cuanto imperativo, debe articularse en una gestión pública que sea el nuevo prototipo de un Estado que se ha reformado hasta configurar capacidades de gobierno que sean modernas y emprendedoras. En consecuencia, si la profesionalización deriva en la formación de Servidores Públicos de Carrera, se habrá dado un importante paso fundamental para que el desempeño del gobierno sea más consistente y tenga valoración más exigente para ubicar el contenido de la evaluación institucional.

Esto requiere, para su debido y exitoso logro, la necesidad urgente y debido a los cambios vertiginosos que sufre el país, y en nuestro caso el Estado de Guerrero, en legislar e implementar la "Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Estado de Guerrero" .

La implantación de este sistema integral constituye uno de los ejes rectores de la modernización administrativa.

El servicio público de carrera pretende crear entre, otros aspectos, los incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción; pero para cumplir con ello se requiere establecer mecanismos de control que son difíciles de monitorear, como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. El servicio público de carrera garantiza continuidad y memoria institucional, pero, por otro lado, genera cotos de poder, por lo que es necesario ponderar y buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y un buen manejo de los recursos humanos.

Como veremos en los primeros capítulos del presente trabajo, en los gobiernos de otros países como: Francia, Inglaterra, España y Estados Unidos de América, el Servicio Público de Carrera no es un tema nuevo, ya que se han implantado reformas en el manejo de recursos humanos, estabilidad en el puesto, capacitación, ética, profesionalización de sus servidores públicos e institucionalidad en sus gobiernos cuando ha existido alternancia en el poder, que conlleva a garantizar a la terminación o seguimiento de proyectos productivos de gobierno que no han sido terminados por gobiernos anteriores.

En México, aunque parezca difícil de creer tampoco es un tema nuevo, sin embargo existe poca intención o voluntad de legislar en materia e incorporación del Sistema del Servicio Público de Carrera en nuestro país, aún así, se han llevado a cabo anteproyectos en materia federal, pero solo eso, todo a quedado en el camino, sin que a la fecha exista la verdadera intención de legislar en esta materia. Por consiguiente, es un tema poco conocido a nivel nacional entre los maestros, abogados, juristas, y sociedad en general, por que no se ha hecho conciencia de la importancia de la profesionalización de servidores públicos de calidad, emparejada con la excelencia en el servicio público, pero no solo eso, sino que aunque en los últimos años ha existido la alternancia en el poder, aún existe en México la monarquía presidencial, en el que quita y pone servidores públicos a su antojo sino conlleva conjuntamente con el, su visión de gobernar.

¿ Pero a quién va dirigido el Servicio Público de Carrera ?

En realidad, preponderantemente va dirigido a los trabajadores de confianza de niveles de mandos medios y superior ( vrg. Directores de área, Subdirectores, Jefes de Departamento ), que le permita profesionalizarse cada día en la función pública que desempeña según el perfil de puesto en que se profesionaliza, así como una permanencia en el empleo que le permita una estabilidad emocional y económica, sin intervenir en los trabajadores de confianza de libre designación de altos mandos ( vrg. Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales ), que por voluntad y por derecho nombra el titular del Ejecutivo.

La urgente necesidad de legislar en este rubro obedece a que en realidad, ninguna ley vigente protege verdaderamente al trabajador de confianza, ya que solo lo ampara en las medidas de protección al salario y sus beneficios de seguridad social, y quedan protegidos por el derecho privado y no por el derecho público, por lo que es una incongruencia si éste trabaja en instituciones públicas.

Así pues, tampoco se trata de competir con los trabajadores de base, en cuanto quién tiene mas derechos, claro que no, sería como ir en contra de los principios básicos que tanto sudor y sangre costaron a nuestros ascendientes, revolucionarios, campesinos, obreros, etc., pero, sí proteger laboral – administrativamente a un sector que ha estado desprotegido por siempre, que al fin y al cabo son un sector importantísimo en el cambio democrático del país, institucional y gobernabilidad, pero sobre todo, parte importante en la toma de decisiones.

No demeritamos que la clase trabajadora es pieza clave de origen en cualquier dependencia pública, sin embargo el peso, la carga, la organización, conlleva al trabajador de confianza que ha sido el más dañado en cuanto ocurre un cambio de gobierno o se da la alternancia en el poder, sin que se terminen los proyectos de gobierno o se les de seguimiento a éstos.

A continuación enunciaremos las desventajas que sufre actualmente el trabajador de confianza, motivo por el cual nos impulsó a la investigación y estudio del presente trabajo:

- Los trabajadores de confianza no gozan de permanencia o estabilidad en los cargos;

- El acceso a los puestos de trabajo reservados para el colectivo de trabajadores de confianza, normalmente exige cierta experiencia previa en el desempeño de funciones. Ello obedece a que la naturaleza y jerarquía propia de los cargos que ocupan requieren determinados conocimientos previos, no obstante, no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos sin haber estado jamás en contacto con la administración pública;
- Los puestos de mayor nivel están ocupados por personas que desconocen la administración pública, y todavía mas grave, no cubren el perfil del puesto donde son designados;
- En este tipo de puestos, se da el nepotismo, el tráfico de influencias, la inequidad y la desigualdad de oportunidades y desproporcionalidad de sueldos;
- No existen exámenes de admisión para el ingreso a ocupar un puesto en la administración pública, lo que favorece lo anteriormente mencionado;
- No existe la continuidad en los proyectos de gobierno y no se aprovecha la capacidad y la experiencia de los trabajadores de confianza, por lo que son removidos constantemente sin que se profesionalicen en un área específica;
- La falta de capacitación y preparación de los servidores públicos de carrera; y
- Los Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales, etc, hagan lo que les plazca con las plazas a su alcance, sin que se haga un control de equidad, igualdad y competitividad para ocupar esos puestos.

En fin, el Sistema del Servicio Público de Carrera busca en pocas palabras, lo siguiente:

- Estabilidad en el empleo en el trabajador de confianza,
- Igualdad de oportunidades para la ocupación de un puesto,
- Capacitación,
- Desarrollo profesional.



Las ventajas que conlleva la implantación de este sistema son:

- Eliminación de la cultura de la lealtad individual,
- Generación de seguridad laboral con base en el mérito,
- Preservación de la memoria institucional,
- Capacitación, y
- Resultados.

En síntesis, a continuación el presente trabajo mostrará detenidamente la urgente necesidad de legislar e implantar no solo a nivel federal sino, a nivel local en toda la república el Sistema del Servicio Público de Carrera, en virtud, de que hoy más que nunca, nuestra administración pública necesita de individuos con vocación, voluntad y competencia para llevar adelante los programas de gobierno, que redunden en los beneficios concretos que reclaman los ciudadanos. Se requiere, en suma, emprender tareas enormes encabezadas por los hombres mejor preparados.

Sin embargo, el presente estudio no solo se reduce al ámbito descriptivo sino que al retomar toda la experiencia acumulada, aporta lo que podrían ser las acciones inmediatas que de forma previa se tendrían que instrumentar para lograr las bases de un servicio de carrera; asimismo establece los *principios* y *valores* que deben caracterizar al servicio público y de modo particular describe las bases de concepción y operación de un instituto especializado en la materia, un organismo público descentralizado encargado de ejercer todas las funciones inherentes al reclutamiento, selección y desarrollo profesional de los servidores públicos. Como órgano rector en la materia, vendría a llenar un enorme vacío dentro de las estructuras del Estado por cuanto se echa de menos una institución de tan alto valor estratégico.

Se proponen reglas que regulen el ingreso a la administración pública, el cual se hará por concurso de méritos en donde se evalúen y midan la idoneidad, la aptitud y la calidad en el desempeño del servidor público. Con estos criterios, el ingreso y el ascenso constituyen, ni más ni menos, que la carrera administrativa del servidor público, como un horizonte cierto que tiene que recorrer una persona a lo largo de una vida de trabajo.

Se incorporan a las propuestas principios de estabilidad e inamovilidad, sólo en el caso de un procedimiento disciplinario que determine una destitución o inhabilitación, perdería su calidad de tal todo servidor público de carrera y se delinea un régimen más claro y transparente en la ocupación de plazas y con mayor profesionalismo de cara a la sociedad a la que el servidor público está comprometido en otorgar un mejor y eficaz servicio público.

Asimismo, señala los mecanismo de evaluación del desempeño en el servicio profesional de carrera, una alternativa que posibilite su realización digna y justa. Se incluyen también las características de un sistema de control y evaluación del desempeño en el servicio público de carrera a su interior, así como la descripción de los derechos y obligaciones que se adquieren con su adopción.

Hay que tener leyes que procuren la justicia y el bienestar. Hay que tener instituciones republicanas que aseguren el mantenimiento de los propósitos y metas en los servicios públicos, que aseguren una permanente continuidad en dichos proyectos y así cumplir cabalmente con la fines del Estado, sin que éstos se vean afectados en cada cambio de gobierno.

## CAPITULO I

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Efectuar el estudio de los antecedentes de la función pública obliga, necesariamente, a hacer una revisión de las fuentes formales que fundamentan sus características en las etapas representativas, motivo por el cual se incluye el análisis del régimen jurídico en cada una de ellas.

### 1.1 ÉPOCA VIRREINAL

La relación de servicio entre el Estado y sus servidores en la Nueva España, se remonta con el anhelo de los reyes católicos de implantar la organización y derecho de Castilla a las tierras descubiertas. Empero la diversidad de pueblos y regiones no permitió aplicar con éxito lo que en la península había dado excelentes resultados.

Los nombramientos de los capitanes, alcaldes y regidores los realizaban anteponiendo la voluntad de los reyes y formalizando los poderes otorgados ante un escribano del rey.

En el siglo XVI, en tanto el Rey ofrecía recompensas y dictaba normas que habían de seguirse, los descubridores comprometían sus vidas y sus fortunas, merced al esfuerzo económico encabezado por el Estado, esto generó una constante actividad legislativa emanada del derecho castellano, fueron pocas las leyes que se dictaron con carácter general para todas las Indias, siendo normal que dichas leyes se refiriesen sólo a una provincia o a un lugar específico donde se había dado el hecho que provocaba la medida.<sup>1</sup>

En el sistema jurídico de la época, las leyes de la Corona de Castilla regían en las Indias como generales o comunes, las que se dictaban expresamente para el Nuevo Mundo presuponían la vigencia de las

<sup>1</sup> Guillermo Haro Bétchez, Servicio Público de Carrera, INAP, México, 2000, p. 35 - 36.



castellanas, lo que al examinar sólo las de Castilla no supone un ordenamiento completo, ya que frente a éstas las de Indias eran leyes particulares o especiales. Consecuentemente, en este orden se aplicaban en primer lugar las leyes dictadas para las Indias y en su defecto como subsidiarias o supletorias las de Castilla.

Los altos funcionarios y eclesiásticos estaban obligados a informar al monarca sobre la marcha de sus propias actividades y sobre la actuación de los restantes oficiales. Los cargos de Oidor, abogado de la Real Audiencia y otros de verdadera importancia política por el poder que conferían y por el temor que inspiraban, se reservaban por lo general a peninsulares; el de Virrey, siempre. Por esto mismo, había de tenerse mucho cuidado de caer en desgracia, pues "había siempre quienes por su falta de prestigio y poder, por su envidia y mala voluntad de resentidos, murmuraban constantemente contra los poderosos, y estaban listos para acusar y deshacer la honra de los funcionarios suspendidos y sometidos a juicio de residencia; como que la honra, afán de todos, era más mientras menos la tuvieran, y el honor había de estar repartido entre pocos, frente a los muchos que lo deseaban. El verdadero honor era la nobleza de castilla..."<sup>2</sup>

En cuanto a los derechos y obligaciones de los funcionarios eran, en razón de su nombramiento: el de percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios, y el de la inamovilidad del oficio, excepción hecha del cese en el mismo por el concepto de pena. Asimismo, se les podía suspender o hasta perder el oficio cuando llegaban a hacer tratos con mercancías, ausentarse sin tener licencia, y devaluar mercaderías, entre otras.

En 1583, Felipe II ordenó a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios, sin embargo el desconocimiento de la realidad, las informaciones erróneas o tendenciosas y aún más un cierto idealismo en los gobernantes daban lugar a que las leyes dictadas en abstracto parecieran justas y convenientes, pero para la realidad de las Indias resultaron injustas y perturbadoras, lo que condujo al fracaso de las mismas, mostrándose su inaplicabilidad.

En 1614, Felipe III condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 36.

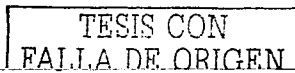
En 1785, Carlos III señaló la inoportuna consecuencia de postulantes a la Corte, ordenando atender a los más distinguidos con solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieren personalmente; las leyes dictadas por el rey con su Consejo de Indias sobre los negocios referentes al Nuevo Mundo, sólo en muy pequeña parte encontraron aplicación; tales eran las dirigidas a la Casa de Contratación de Sevilla, creada por Real Cédula en 1503 como una institución de gobierno con atribuciones políticas donde la mayoría de las leyes se enviaban a efecto de ser cumplimentadas en las Indias, no obstante, no remediaban los abusos que ahí se cometían. De hecho, se vivía en parte al margen de la ley, no tanto por un espíritu de rebeldía sino por el desconocimiento de su contenido.

Las leyes para las Indias pocas eran difundidas entre los vecinos y moradores de los pueblos y menos se llegaban a publicar las decisiones, sólo se indicaban los casos para emplearse, de tal suerte, en ocasiones se buscaban para leer, después guardar y, con el tiempo, olvidar; ... quedando sólo a los oficiales de papeles, el dar o quitar el derecho a las partes, resucitando la cédula que es a favor del amigo, y escondiendo o negando lo que no es....

España gobernó a la Nueva España con todas las normas de una administración Virreinal, con un egoísmo y una estupidez incomparables. Durante el Virreinato la ley del monarca era absoluta y la única válida, ningún funcionario del régimen español era elegido por los novohispanos, siendo todos nombrados siempre por el rey, quien jamás escogía entre los indios o mestizos, y rara vez entre los criollos.

En el siglo XVIII, las reformas políticas y administrativas centralizadoras, introducidas por los monarcas de la Casa de Borbón vienen a provocar cambios sustanciales dando origen a un crecimiento de los funcionarios, con el establecimiento del sistema de intendencias. En cuanto a la carrera administrativa en México, se pueden considerar como sus orígenes la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato y su desarrollo se ve reflejado en acciones del Virrey al ordenar "un censo para conocer el número de servidores públicos ... además de los datos cuantitativos en los que se incluyó el desempeño mediante una evaluación del jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Omar Guerrero, El funcionario, el diplomático y el juez, INAP – Plaza y Valdés Editores, México, 1998, p.435.



## 1.2 MÉXICO INDEPENDIENTE

Resultado de la lucha de independencia, España deja de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos de entonces.

El primer siglo de la administración pública mexicana estuvo caracterizado por una turbulencia en todos los aspectos, tanto políticos, económicos y sociales lo que condujo a que los objetivos preponderantes durante este periodo estuviesen dirigidos a consolidar la independencia política, sustituyendo las estructuras generadas durante la época Virreinal.

La primera tarea fue la de buscar una organización política. roto el vínculo de dependencia surge la lucha civil por dirigir las aspectos importantes de la nueva vida independiente como lo son: aduana, hacienda, política exterior, negocios eclesiásticos y fomento.

Se empieza a discutir el problema legal de la igualdad legal entre los mexicanos. Se critica la multiplicación de los empleos para contentar la ambición de todos los que quieren y satisfacer así el quimérico derecho de la igualdad absoluta.

En realidad, para nada estaba México peor preparado que para conseguir la libertad política cuando ésta se produjo en 1821. Los pueblos indígenas que hallaron en México los conquistadores españoles tenían en algunos casos una organización social y política uniforme, o bien habían llegado al rígido extremo de gobiernos teocrático-militares; en unos y otros la masa popular nunca contó para nada, como no fuera el trabajo esclavo o servil. La dominación española no hizo sino confirmar por otros tres siglos esta situación, en que un grupo pequeño dominaba a la inmensa mayoría, estando formado este grupo ahora por la jerarquía católica y la burocracia. Por ésta y otras razones podría afirmarse que México se lanzó a vivir el siglo XIX cuando su propia evolución política, económica y social, medida en términos estrictamente occidentales, sólo lo había llevado al siglo XIV o al XV.

En los albores del siglo XIX, con Miguel Hidalgo y Costilla encabezando la lucha por la Independencia y en medio del caos de la rebelión se crean numerosos empleos: Fue grande el número de empleos militares que Hidalgo dio, pues para obtenerlos no había más que pedirlo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y cuando todavía no había nada que pudiese merecer el nombre de Ejército, abundaban ya los coroneles y oficiales de todas graduaciones, y las promociones se hacían por ligerísimos motivos.

Se puede decir que el devenir histórico de la administración de personal al servicio del Estado presenta desde entonces una serie de deficiencias, carencias y defectos, que se expresan como resultado de un largo proceso durante el cual se han emitido un conjunto de normas que no han sido aplicadas en la práctica, pues no han terminado por adaptarse al comportamiento de los grupos humanos a quienes van dirigidas, dándose consiguientemente una falta de correspondencia entre la realidad y la ley.

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, llegó a contener instrumentos para exigir las responsabilidades de los empleados públicos.

Por iniciativa de José María Morelos y Pavón, el 15 de septiembre de 1813 se reúne en Chilpancingo el Congreso de representantes de las regiones liberadas. El 6 de noviembre, el Congreso formado por letrados, eclesiásticos y abogados proclama formalmente la Independencia de México, rechazando la Monarquía y estableciendo la República, abocándose a discutir la promulgación de una Constitución apropiada a la nueva nación. El 22 de octubre del siguiente año, en la pequeña ciudad de Apatzingán fue proclamada la primera Constitución de la nación mexicana.<sup>4</sup> En dicha Constitución al igual que la Constitución de Cádiz, se advierte la influencia de las constituciones francesas de 1783 y 1795 de marcada concepción liberal moderna.

En la parte relativa a los funcionarios públicos establecía la temporalidad de los empleados públicos, teniendo el pueblo el derecho para hacerlos volver a la vida privada, sustituyendo las vacantes por elección y nombramiento, conforme a la Constitución.

La Constitución de 1814 consagró en su artículo 27 la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia para hacerla efectiva.

A finales de 1814, en España, Fernando VII declara abolida la Constitución de Cádiz y disueltas las Cortes, mientras Félix María Calleja,

<sup>4</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808 - 1857*, Editorial Porrúa, México, 1975, p. 206.



nombrado Virrey desde el 4 de marzo de 1813, siguiendo los pasos del monarca español, suprime la Constitución de Apatzingán de 1814, que en realidad se había aplicado únicamente en algunas partes del territorio en donde predominaba el ejército insurgente.

Ya bajo el virreinato de Calleja en 1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud, siendo lo más destacado de estos años la prohibición a las personas que manejan caudales de la nación de disponer de ello, al igual que la imposición de penas a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden del Virrey.

En 1821 se responsabiliza al oficial primero de cada dependencia de conocer sobre la suficiencia y talento de cada oficial con el propósito de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño tuviera mayores aptitudes.

Como es natural, la proclamación de la independencia política no terminaba con el proceso revolucionario. Los antiguos insurgentes vuelven a unirse para retomarlo. El 22 de febrero de 1822 se instala un Nuevo Congreso Constituyente, dominado por la clase media. Meses más tarde, bajo fuerte presión, Iturbide es coronado emperador de México, la lucha del Congreso, se enlaza con el movimiento insurgente, que finalmente triunfa el 4 de octubre de 1824 al firmarse la Constitución.

En la incipiente vida independiente las reformas se abocaron en su totalidad a restablecer los necesarios elementos de todo gobierno: hacienda, ejército y policía, servicio exterior, tribunales de justicia, aunque estas reformas resultaron obligadamente parciales.

Por lo que respecta a los funcionarios: las reformas se reducían a ceses masivos en busca de economías presupuestarias; sin embargo, en el caso de Relaciones Exteriores se pueden mencionar el Decreto de la Regencia estableciendo Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático, del 7 de mayo de 1822, como las bases para el nombramiento de los primeros agentes diplomáticos.

Durante esos años de total desorden, los empleos en el gobierno y particularmente la profesión militar ofrecían el mejor medio para lograr la subsistencia. Estos sucesos aunados a la herencia de tres siglos de Virreinato dieron por resultado el agravamiento de las formas de corrupción debido a que los escasos fondos que se destinaban a gastos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



de infraestructura, con frecuencia iban a parar al bolsillo de la burocracia gubernamental o de los caciques locales.

En ese marco, México se dio para sí su segunda Constitución en el sentido estricto de la palabra. En este texto se encuentran antecedentes importantes de la realidad mexicana actual, como por ejemplo el artículo 110 del texto constitucional de 1824 que enumeraba las atribuciones del Presidente de la República.

De entre éstas se destacaban las siguientes:

-En la fracción III se afirmaba " ...nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho...".

-En la fracción IV " ...nombrar a los Jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisaría, Generales, los enviados diplomáticos o cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y Armada, con aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno... ".

De igual forma, la fracción XX de la citada Carta Magna estipulaba la suspensión de los empleos hasta por tres meses y la privación de la mitad de los sueldos a los empleados de la federación infractores de las órdenes o decretos.

Una vez establecida la República y con la distribución de competencias, existió la posibilidad de la libre designación de los servidores públicos, mediante el Decreto sobre el Nombramiento de Empleados por Estados de la Federación.<sup>5</sup>

Junto a estas disposiciones constitucionales, en 1827 mediante decreto se impedía a los españoles tener empleo en los supremos poderes. Para 1833 los empleados de las cuatro secretarías de despacho deberían ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo éste remover a quienes no lo merecieran. Ese mismo año se castigaban con la pérdida del sueldo las faltas de asistencia en el desempeño de las obligaciones, y si éstas llagaban a 30 días era motivo para perder el cargo.

En 1835 la Secretaría de Hacienda ordena abonar sólo un sueldo a los empleados públicos aunque sirvieran en dos destinos. Sin embargo, en ese mismo año fue el mas intenso en cuanto a disposiciones relativas a los servidores públicos; durante ese año se promulgaron entre otras:

<sup>5</sup> Citado por Omar Guerrero, El funcionario, el diplomático y el juez, op. cit., p. 445.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los consejeros, los senadores y los diputados.

En los primeros años de vida independiente, México destruyó poco a poco las formas, los grupos e intereses empeñados en mantener la organización política heredada de España, fue creando un círculo de hombres convencidos en nuevas ideas; la libertad política y el bienestar material general fueron las metas hacia las cuales se encaminó el México independiente, como lo habían hecho antes la mayoría de los países europeos y los Estados Unidos.

Un nuevo Congreso se reunió para tratar de solucionar en primer lugar la forma de gobierno. A diferencia del Congreso anterior la discusión sería cauta y temerosa. La respuesta parecía ser el centralismo. Tras 18 meses de discusiones, se promulgan en 1836 las llamadas *Siete Leyes Constitucionales*, divididas en siete estatutos y de carácter centralista.

Nuevamente, al igual que en el texto de 1824, se ratificaba la prerrogativa del Presidente de la República para nombrar libremente a los secretarios de Despacho y poderlos remover siempre que lo creía conveniente. En 1839 se publica un reglamento de requisitos para los empleados públicos. En el preámbulo del mismo se hace la siguiente referencia a los empleados de la administración:

Que haciendo una falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter, abrazando y favoreciendo sus lemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se haya establecido y al que a caso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos. El espíritu del partido, ha quitado a la mayor parte de los empleados todo escrúpulo en las contiendas políticas. Se creen autorizados para calificar la justicia y conveniencia de sus servicios.

Con base en este reglamento se decretó que todos los correspondientes funcionarios debían exigir el juramento de las leyes a todo empleado nombrado, decretando de igual forma la suspensión para aquellos que hagan ostensible su desafecto a las instituciones.

Durante el largo periodo que siguió hasta la promulgación de la Constitución de 1857, se fueron sucediendo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En 1848 una orden dictaba que la correspondiente provisión de empleos viniera precedida de la correspondiente propuesta matizada de ciertas formalidades.

En 1852 se declararon en forma drástica movibles los empleados nombrados en lo sucesivo, rompiendo así de tajo con los principios incipientes del servicio civil. En 1854 una circular del Ministerio de Hacienda prohíbe a los funcionarios y empleados practicar los juegos de azar, cesando además el fuero a los funcionarios de los estados, determinando además las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del supremo gobierno. Estas cualidades eran saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, tener buena moral y civil cuando menos haber cumplido 16 años de edad.

La vida independiente de México hasta 1857 se consagró preferentemente a conquistar la libertad política. Con el triunfo de los liberales en las Guerras de Reforma e Intervención no sólo se consigue sino que en ella creyeron tener la clave de la felicidad nacional. Sin embargo, no obstante que la acción política era halagadora, la economía del país se encontraba en ruinas después de medio siglo de destrucción y estancamientos.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se redujeron las facultades del Ejecutivo, intentando evitar los extremos de anteriores presidentes. Sin embargo, al igual que el texto del 24, la Constitución del 57 reiteraba las facultades y obligaciones del Presidentes de la República, al señalar que corresponde a éste:

Nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado en otro modo en la Constitución o en las leyes ...<sup>9</sup>

No obstante, las llamadas *fuerzas conservadoras* no aceptaron con agrado la nueva Constitución, desatándose entre 1858 y 1861 una revolución popular liberal conocida como la *Reforma*. El entonces Presidente Benito Juárez fue el principal impulsor de este movimiento liberal, él mismo advirtió al país en un manifiesto que el instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas había comprendido que las revoluciones serían estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darían fruto, mientras que

<sup>9</sup> Constitución Política de 1857, artículo 85, fracción II.

no se corone la obra con la revolución administrativa. En efecto, en tiempos de Juárez se legisló abundantemente sobre los requisitos y reglamentos de los empleados, siendo especialmente reveladora la circular del 13 de agosto de 1861, donde se especifica que los empleados justificarán no haber servido al gobierno emanado por el motín de Tacubaya, ni protestado contra las leyes de Reforma, además de los conocimientos requeridos para ocupar algún puesto en la administración pública.

Pese a ello, la invasión por tropas extranjeras de nuestro territorio en 1861 y la instauración de un imperio en México con un príncipe austriaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo, obligaron a Juárez a centrar su atención en otro tipo de medidas.

Después de tres años, Juárez es nuevamente elegido como Presidente, cargo que ocupa hasta 1872, tiempo durante el cual trata de fortalecer las facultades del Ejecutivo e intenta llevar al cabo su programa de reforma administrativa.

En materia de sindicalismo, en 1875 se forma la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, considerándose como un remoto antecesor de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Los intentos de Juárez fueron, en principio, seguidos por su sucesor Lerdo y consumados de hecho por Porfirio Díaz quien ocupó la Presidencia por espacio de 31 años (1876-1911), únicamente interrumpidos por el gobierno de Manuel González (1880-1884).

Ya durante la segunda etapa del largo gobierno de Díaz, en 1885, un decreto reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En ese mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, registro de nombramientos, etcétera. Un año después en 1886, se expedita una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 constitucionales, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inamovilidad, haciendo especial énfasis en la responsabilidad de los altos funcionarios. No obstante, como es de suponer, en la mente de Díaz prevalecía una especial mentalidad con respecto a las personas que debían ocupar los puestos públicos. En primer lugar sus parientes, luego sus compañeros de armas o los parientes de éstos y finalmente los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En síntesis todo giraba en torno a la figura presidencial, lo que originaba que de arriba hacia abajo se formara una interminable cadena de deudas y agradecimientos.

En suma, era sencillo ingresar en la administración, sólo se requería saber leer, escribir y sumar, además de tener un *padrino político*. En este mismo sentido lo expresa Bulnes, crítico de los gobiernos de Juárez y Díaz:

... se llegaba a los altos puestos, por la humildad, el disimulo profundo de la ambición. El general Díaz acostumbró a los mexicanos a que nunca conocieran nombramientos de funcionarios antes de haber sido hechos. Bastaba con que la opinión pública indicara a determinada persona para determinado cargo, para que el general Díaz se considerara lastimado en su fiera divinidad. Los nombramientos debían caer sobre quienes menos se esperaba: de este modo, el "supremo" hacía sentir que su poder no emanaba de la nación sino de sí mismo. Los nombramientos de gobernadores de los estados eran muy meditados por el dictador. Por supuesto, debían recaer en un amigo incondicional a toda prueba. De no ser posible lo anterior, el candidato debía ser católico y rico, y si era aristócrata mejor...<sup>7</sup>

No obstante, la dictadura de Díaz estuvo caracterizada, además de los rasgos anteriores, por la ausencia de participación política y por la existencia permanente de injusticias contra la población civil, durante su mandato aparecieron importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental.

Una de ellas de especial relevancia se produjo en el año de 1911, en que fue elaborado el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, que intentó asegurar derechos y estabilidad a los burócratas, mas las turbulencias revolucionarias del momento impidieron que fuese aprobado.

De hecho, las características que prevalecieron durante la larga dictadura de Díaz motivaron un nuevo movimiento revolucionario popular que se prolongó a lo largo de siete años (1910-1917). Al triunfo de las *fuerzas populares* se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano, sentando las bases para convertir al gobierno federal, dotado de un Ejecutivo fuerte, en el instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población en todos los aspectos.

<sup>7</sup> Francisco Bulnes, *El verdadero Díaz y la Revolución*, Eusebio Gómez de la Fuente, México, 1920, p. 47.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Mucha de la historia política de México durante esta etapa no puede explicarse sin la herencia de la Reforma, la Intervención y la Revolución.

Estos años dejaron por una parte un grupo de dirigente hechos y maduros, en general civiles, otro grupo de pretendientes, éstos sí militares, con un ansia intensa de poder y frente a ellos un núcleo de personas, los *liberales*, objeto de un llamamiento continuo tanto a los dirigentes como a los pretendientes, dejando finalmente a los vencidos que contrarrestaban el progreso de unos y otros. Por esta sola razón, México estaba destinado a una vida política muy inestable.

Esta inestabilidad se reflejaba en el hecho de que cada vez que un jefe triunfante lograba dominar la situación, traía consigo hordas de vivales que sólo deseaban obtener el máximo beneficio de la orgía temporal del poder político y militar, como recompensa de su adhesión y apoyo. En estas condiciones resultaba imposible toda continuidad en el personal público.

### 1.3 MÉXICO CONTEMPORÁNEO

En los inicios de 1917, Carranza promulgó la Constitución el 5 de febrero, considerada como una de las más avanzadas de su tiempo, vino a ser la cristalización de los ideales revolucionarios que fueron elevados a la categoría de normas constitucionales. Dentro de una de sus partes están las garantías sociales, consagradas fundamentalmente a través de los artículos 27 y 123. En realidad, la Revolución mexicana de 1910 fue en sus principios más campesina que obrera, pero siempre tuvo al trabajador como uno de sus sostenes más socorridos, concediendo a éste tal personalidad y fuerza, que ya para 1917 se daba en la Constitución igual importancia al artículo 123 que al 27, referido a la propia reforma agraria.

En su texto original, la Constitución del 17 no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, aún más el referido artículo 123 establecía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados podían estatuir en materia de trabajo. Posteriormente, en virtud de la reforma del artículo 73 fracción X

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

constitucional<sup>8</sup> así como la del propio 123, se reservó al Congreso de la Unión la legislación sobre el trabajo en general.

Por su parte, la Ley federal del Trabajo no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, ya que estableció "que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del Servicio Civil".<sup>9</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de excluir a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional ya que éste fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, particularidad que no ocurre en el caso de las relaciones entre el poder público y sus empleados.

En 1922, un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el Presidente de la República, Álvaro Obregón y cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en caso de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa, mediante una ley del servicio civil.

Posteriormente, en 1934, un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, siendo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con el nombre de Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, con vigencia limitada del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año. El acuerdo definía el servicio civil, incluyendo en él a las personas que desempeñaran empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo, excluyendo del mismo al personal de carácter político: secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores, e incluso a otros funcionarios como los jefes de departamento, jefes de oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato y los que tuvieran carácter militar.<sup>10</sup>

En el acuerdo se señalaba que para el funcionamiento del servicio civil se establecerían las comisiones respectivas en las dependencias

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929.

<sup>9</sup> Ley Federal del Trabajo, artículo 2.

<sup>10</sup> Cfr. Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1934. Artículos 1 y 2.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas sobre ingresos a la administración y de los requerimientos para desempeñar los puestos de las categorías en que estaba dividido el servicio.<sup>11</sup>

También establecía normas referentes a las vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos, regulando además los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. Resulta también importante señalar que se autorizó a los empleados y funcionarios a formar asociaciones para la defensa de sus intereses. La vigencia limitada de dicho acuerdo impidió que se aplicara efectivamente, ya que por otro lado no se expidió la Ley de Servicio Civil correspondiente.

Otros proyectos no aprobados marcaron el inicio de un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, esfuerzos que culminaron con el Estatuto de 1941. El primero de estos proyectos lo significó una Ley del Servicio Civil de la Federación elaborada por abogados del Partido Nacional Revolucionario (PNR), aplicable a los tres poderes del Estado; el segundo fue el Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo.

Quizás uno de los obstáculos para la correcta aplicación de la primera fue la propia Constitución de 1917 que había introducido una serie de modalidades en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus servidores, ratificando la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracciones II, III, y V del mismo.

El Proyecto de Ley, publicado en el año de 1935 en la revista del partido, establecía su aplicación para funcionarios y empleados de la Federación regidos por leyes especiales, asimismo especificaba qué personal podía ser nombrado y removido libremente; incluía la existencia de las comisiones del servicio civil; para el ingreso precisaba, además de los requisitos generales, la aprobación de los candidatos mediante examen de competencia sustentado ante un jurado. Dentro de los derechos de los empleados se establecía la permanencia en el empleo y la integración de agrupaciones de carácter socio-cultural, sin derecho a la sindicación.

---

<sup>11</sup> Ibidem, artículo 3.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Cabe destacar que el proyecto contenía un capítulo específico para la creación del Instituto de Administración Pública entre cuyas finalidades estaban:

II. Determinar cuáles actividades burocráticas deben constituir carreras administrativas;

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

IV. Organizar y dirigir las Academias de Administración Pública, para la preparación de los empleados en todas aquellas materias cuyos conocimientos no se impartan en los establecimientos oficiales, o en los de la Universidad Nacional.<sup>12</sup>

En la Exposición de motivos del acuerdo decretado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, se decía que .....

Por diversos motivos, entre otros, el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes...<sup>13</sup>

En suma, la Ley del Servicio Civil limitaba el derecho presidencial de nombrar a los empleados, estableciendo procedimientos para integrar el personal por selección, basada en la aptitud y el mérito. Se estableció la permanencia en el puesto, y la remoción se hizo depender de causas justas, debidamente comprobadas ante una Comisión del Servicio Civil.

Parecía que nuestro país seguía los pasos de los Estados Unidos y de otros países de afrontar el problema de la estabilidad en el empleo. No obstante, la ley produjo escasos resultados y en realidad no hubo cambios sustanciales derivados de su corta vigencia.

Quizás uno de los aspectos más negativos del ordenamiento de 1941 haya sido la ampliación general de la categoría de *trabajadores de confianza*. Los subjefes, subdirectores y otros empleados se encontraron de repente con la novedad de hallarse fuera del grupo de los trabajadores de base y por tanto desamparados de muchos de sus derechos.

<sup>12</sup> "Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación", en revista Política Social, t. I, núm. 4 del PNR, México, 1935. Fotocopia, p. 70.

<sup>13</sup> "Exposición de Motivos del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", en Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1934, p. 535.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En 1947, una nueva ley en materia de seguridad social extiende la magnitud de las pensiones incorporando al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos. Finalmente, al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante la ley expedida en diciembre de 1959, se incrementan notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos.

Todo este proceso político culminó con la adición al artículo 123 de la Constitución, de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salarios, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. La referida adición fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al 5 de diciembre de 1960, promulgando posteriormente la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE),<sup>14</sup> reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. En esta nueva ley se mantiene la distinción entre los trabajadores de confianza y de base contenida en el anterior estatuto. Al respecto se hace en la ley una larga enumeración de los considerados como de confianza, que no gozan del derecho de inamovilidad concedido a los trabajadores de base, quedando excluidos expresamente del régimen de la ley citada.

En la década de los sesenta, se indicó reiteradamente el hecho de que muchas veces las acciones de los gobiernos se frustraban por la incapacidad o por el dolo de quienes están encargados de su ejecución. Se empezó entonces a considerar la administración de personal al servicio de Estado mexicano como fundamental para llevar al cabo acciones tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores, así como su desempeño honesto y eficiente, como sujetos y objetos de la actividad gubernamental.

En esta línea fue creada, el 9 de abril de 1965 en la hoy extinta Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública (CAP), cuyo primer objetivo fue iniciar el proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de la administración pública federal. La CAP se dedicó en los primeros años de su existencia a realizar un diagnóstico global sobre el estado de la administración, del que se derivaron recomendaciones tanto para los secretarios de Estado como

<sup>14</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para los jefes de departamento administrativo, incluyendo además a los directores de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Del resultado del análisis se derivó en el año 1967 un informe que destacó la necesidad de depurar y actualizar urgentemente a la administración del personal público. En dicho informe se destacan los siguientes puntos:<sup>15</sup>

- Carencia absoluta de una política general sobre la materia.
- Falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario al servicio del Estado.
- Ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos y la incongruencia e incompatibilidad de los sistemas y prácticas para impedir la persistencia de irregularidades.
- Completa indefinición de las atribuciones y funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal de las dependencias.
- Inadecuado sistema de análisis de puestos y como consecuencia un catálogo de empleos, también inadecuado, enunciativo y no descriptivo, que repercute negativamente en el reclutamiento, selección, promoción y evaluación de desempeño y capacitación que deben llevar a cabo las dependencias.
- Carencia de un tabulador de sueldos sobre bases técnicas para asignar las remuneraciones de acuerdo con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.
- Compleja e inoperante estructura de remuneraciones, propiciando irregularidades en la política salarial.
- Sistemas escalafonarios deficientes, desvirtuando únicamente el espíritu de la ley.
- Heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo.

En el periodo comprendido entre 1971 y 1976 se destacaron importantes acciones encaminadas a mejorar la gestión del personal público. Mediante dos acuerdos presidenciales – 25 de junio de 1971 y 13 de marzo de 1976 – se ordenaba, por una parte, promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado y por la otra, establecer una coordinación adecuada entre las dependencias del ejecutivo y el ISSSTE para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.

<sup>15</sup> Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública, 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977, p. 15.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El gobierno de 1982 – 1988 inició sus acciones con la creación de un nuevo órgano: la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Secretaría en la actualidad ya desaparecida, cuyas acciones bien hubieran sido consideradas como el intento más serio para la instauración del servicio civil de carrera.

En cuanto al servicio civil se refiere, el titular del Poder Ejecutivo señaló que se debería "...dar también prioridad... al establecimiento de un adecuado Servicio Civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación".<sup>16</sup>

Dentro de este contexto se contempló la formulación de un plan, que al mismo tiempo que capacitara, desarrollara y diera seguridad a los servidores públicos, permitiera su mejor aprovechamiento por parte del Estado para el logro de los objetivos institucionales.

Con base en las fracasadas experiencias anteriores el gobierno del Presidente De la Madrid llevó al cabo una ordenación con cierto matiz militar, sustituyendo en primer lugar el antiguo catálogo de puestos que regía la estructura burocrática, texto eminentemente presupuestal que mediante una clave estipulaba el monto de los ingresos para tal o cual categoría, pero que resultaba sumamente flexible en la definición de los puestos, y más aún en los requisitos indispensables para ocuparlos. Adicionalmente, el único criterio de ascenso que contemplaba el catálogo era la antigüedad, pero no fijaba plazos ni procedimientos para alcanzar el puesto inmediato, como no fuera la buena voluntad del superior jerárquico.

El *Catálogo general de puestos del gobierno federal* de 1982, constó de 1,600 cédulas agrupadas en unas 110 ramas o carreras, que definían las características de cada empleo, señalando el documento las funciones a ser desempeñadas por el titular y los requisitos indispensables para aspirar al cargo.

Sin embargo, la política de esta administración referente a la materia no resulta integralmente completa, dado que en primer lugar, el citado sistema escalafonario funcional e intercomunicado, sólo tiene la

<sup>16</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Modernización de la Administración Pública*, Consulta Popular IEPES, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1982, p. 8.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

singularidad de definir todos los puestos de trabajo del gobierno federal hasta el nivel del director general, estableciendo requisitos indispensables para ocuparlos, pero olvidando el sistema para acceder a ellos, siendo además un instrumento demasiado complejo y técnico.

En enero de 1983, el Reglamento Interior de la SPP establece las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, como una unidad administrativa ubicada en la propia SPP<sup>17</sup> y como una instancia para normar, coordinar y evaluar el servicio civil de carrera de la administración pública federal.

El Sistema de Administración de Personal Público estableció objetivos como el de elevar la productividad del personal y satisfacer los requerimientos mínimos de bienestar de los trabajadores. Adicionalmente, con el propósito de coordinar los esfuerzos institucionales, es instaurada el 28 de junio de 1983 la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (CISC).<sup>18</sup> Este órgano creado para planear, normar y sistematizar la función pública, se constituyó como un foro de primer nivel, en el que se propiciarían los intercambios de experiencias institucionales, captándose las inquietudes de la base trabajadora.

En el acto de instalación de dicha comisión el propio Secretario de Programación y Presupuesto señalaba que con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos y en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la Administración Pública y a la Nación, y añadía: El Servicio Civil mantendrá la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo hará posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedezcan a criterios permanentes de reconocimientos al trabajo y dedicación personal, y agregaba finalmente: La seguridad y la permanencia en el empleo y la igualdad de oportunidades serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del Gobierno.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> "Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que crea la Dirección General de Servicio Civil de Carrera", en Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero de 1983.

<sup>18</sup> "Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil", en Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983.

<sup>19</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Surge el servicio civil de carrera", en los Sindicatos de la FSTSE, México, julio de 1983, p. 8.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La Dirección General de Servicio Civil de Carrera continuó con la definición de las bases teóricas y la elaboración del anteproyecto de ley, para lo cual se requería reestructurar catálogos de puestos, ajustar salarios, llevar al cabo modificaciones al sistema de pensiones, entre otras. Proyecto sistemático con una propuesta de servicio civil centralizado en su control. Por ser considerado "demasiado duro", con un formato único de condiciones de trabajo, el cual fue rechazado por la federación de sindicatos. Aunque reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley.

No obstante, todas estas ideas se frustraron en julio de 1985 en acatamiento de una orden presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto corriente del sector público, mediante la reducción de estructuras. La orden presidencial abarcaba incluso el cese masivo de funcionarios, así como la desaparición o fusión de numerosas entidades con rango de subsecretarías de Estado, al igual que la cancelación de las llamadas coordinaciones generales y el ajuste de las remuneraciones del resto del personal,<sup>20</sup> con lo que el intento de reforma pasó prácticamente a un segundo plano, suprimiéndose las unidades de la modernización de la administración pública federal, dependiente del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, hasta ese momento órganos importantes de una estructura hacia la reforma.

Las funciones de esta última dependencia fueron absorbidas por la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo de la SPP, quedando bajo su adscripción la Dirección General del Servicio Civil de Carrera aunque sin especificarse la futura labor de la misma sobre la materia.

En su IV informe de Gobierno el Presidente De la Madrid expresó:

Se mantiene y continuará con firmeza, el empeño por elevar el nivel ético y profesional de los servidores públicos... Progresivamente se arraiga la idea de que quienes sirven a la sociedad en esta delicada función han de satisfacer rigurosas condiciones de capacidad y probidad. Los nuevos nombramientos de agente del Ministerio Público Federal se obtienen por oposición y tienen vigencia de un año, que constituye el periodo de prueba para resolver, valorando resultados, sobre la permanencia en el servicio. Este sistema, que por vez

---

<sup>20</sup> Diario Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 20 de julio de 1985, pag. 24.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

primera se aplica en el país, fue elevado al rango de Ley durante el último periodo de sesiones del Congreso de la Unión.<sup>21</sup>

En el mes de febrero de 1992 se publica el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asume las funciones realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con la siguiente desaparición de esta última, la SHCP absorbe parte de sus funciones, correspondiéndole el establecimiento de normas y lineamientos en materia de administración de personal.<sup>22</sup>

En junio de 1993 queda formalmente integrado el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), con el propósito de asegurar el desempeño profesional, objetivo e imparcial de los servidores públicos integrados en los cuerpos de la función directiva y en el cuerpo de técnicos del instituto, que proveen al personal que cubre los cargos con atribuciones de dirección, mando y supervisión así como los puestos que realizan actividades especializadas.

En abril de 1994 se publica el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, cuyo objeto es el establecimiento de normas para organizar, operar y desarrollar el Servicio Profesional Agrario (SPA), así como las relativas a los miembros de la Procuraduría Agraria quienes son los que integrarían el personal de carrera. El SPA es considerado como un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la Procuraduría, el estatuto estableció las normas generales para la operación y estructura del Servicio Profesional Agrario.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000* es un documento instrumentado para normar obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales del Ejecutivo federal; propone, entre otras, estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno y en la modernización de la administración pública.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, IV Informe de Gobierno, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986.

<sup>22</sup> Cfr. "Decreto que Deroga y Reforma Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1992, p. 3.

<sup>23</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, México, junio de 1995, p. 19.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior, dentro del plan, se consideró como una línea prioritaria la profesionalización de los servidores públicos a fin de dar continuidad a los programas de trabajo, avanzando hacia un servicio civil de carrera para garantizar, en la transición del relevo de los titulares, aprovechar la experiencia y conocimientos del personal y evitar la interrupción de las funciones y programas a través de una capacitación que permita mejorar el desarrollo de las funciones, actualizar a los servidores públicos en el uso de nuevas tecnologías y darles la oportunidad de emplear su creatividad e iniciativa. El servicio profesional de carrera habrá de establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.<sup>24</sup>

Con respecto a la unidad administrativa responsable de emitir la normatividad en materia de recursos humanos, en diciembre de 1995, se autoriza y registra por parte de las instancias globalizadoras la estructura orgánica de la SHCP, en donde la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo cambia su denominación por la de Dirección General de Normatividad y Servicio Civil; posteriormente, en junio de 1996, con otra nueva estructura en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos de la Dirección General cambia nuevamente su nomenclatura por el de Unidad de Servicio Civil (USC), la cual mantiene hasta la fecha.

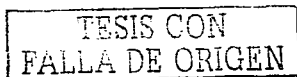
En mayo de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación* se publica el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000 (PROMAP), el cual establece como objetivos generales:<sup>25</sup>

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

El programa, dividido en subprogramas contiene el de Dignificación, profesionalización y Ética del servidor público, para lo cual se considera indispensable renovar la forma en que se organizan y administran los servicios personales, de manera que se establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño... una más rigurosa selección del

<sup>24</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>25</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996, p. 63.





personal con base en su capacidad y probidad; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.<sup>26</sup>

Lo anterior como resultado de un diagnóstico en donde destacaba la ausencia de dignidad en el cargo, por la falta de efectivos mecanismos de reconocimiento e incentivar para un desempeño destacado, ya que la Ley de Premios, Estímulos y recompensas civiles se limita al personal de base y a los que establece al apartado B del artículo 123 constitucional. La profesionalización no se ha estandarizado a toda la administración pública.

De tal manera, se establecen como objetivos específicos de este subprograma:<sup>27</sup>

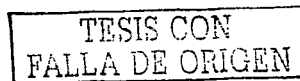
- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Las líneas de acción del subprograma se concretan en:

- Sistemas de selección.
- Actualización de conocimientos y habilidades.
- Sistema integral de Desarrollo de Recursos Humanos.
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.
- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>27</sup> Idem.



El PROMAP establece como una línea estratégica el establecimiento de "una estrecha relación entre la SECODAM y la SHCP, con el sector académico y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal".<sup>28</sup>

En cuanto a la implementación del programa es necesaria una coordinación entre las dependencias responsables de promover y vigilar su cumplimiento, fijando entre los compromisos de corto y mediano plazos:

- Diseño de un sistema de indicadores de gestión que permitan medir de manera objetiva el desempeño, la eficacia y la eficiencia de los programas, acciones y servicios prestados.
- Evaluar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos en áreas específicas.

Asimismo, programó para 1996 "revisar los métodos y procedimientos administrativos de responsabilidades para hacerlos más oportunos y expeditos, así como revisar los preceptos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".<sup>29</sup>

Con base en la reforma electoral de 1996 específicamente en la conformación de los órganos electorales, el Instituto Federal Electoral (IFE), órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, instaura la carrera administrativa, mediante un decreto presidencial como marco normativo,<sup>30</sup> fortaleciendo el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Así:

El Servicio Profesional Electoral (SPE) está constituido por servidores públicos de carrera, establecido dentro y al servicio del IFE, fue concebido como un sistema de personal de carrera que está conformado por funcionarios electorales especializados, cuyo objeto es asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, y proveer el personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Ibidem, p. 71.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 74.

<sup>30</sup> "Decreto por el cual se Declaran Reformados Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

<sup>31</sup> Estatuto del Servicio Profesional Electoral, IFE, México, 1992.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En 1998 el Instituto Federal Electoral, quien ya contando con mecanismos idóneos para el ingreso y la evaluación del personal, considerado al servicio profesional como un garante de los procesos electorales, al contar con funcionarios cada vez mejor preparados, determinó como una estrategia, profesionalizar al personal de todas las áreas del instituto, en especial el de los órganos desconcentrados, fundamentalmente sus coordinadores administrativos de las juntas locales y de los centros regionales de cómputo, con el compromiso de contar con aspirantes calificados de acuerdo al perfil del cargo y contar con un método para evaluar el desempeño de manera permanente, con objetividad, imparcialidad y transparencias, emite el Acuerdo del Consejo General del Instituto,<sup>32</sup> mediante el cual se aprueban las bases para la elaboración y aplicación del método concursal para la designación de los mencionados coordinadores administrativos, así como del método para la evaluación permanente.

El acuerdo determina la aplicación de un método concursal público, abierto, imparcial, objetivo y transparente para la ocupación de las plazas vacantes, el cual incluye tres tipos de exámenes:

1. psicométricos
2. de conocimientos generales; y
3. de conocimientos específicos sobre el cargo para el que se concursa; y un método de evaluación basado en los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y honradez.

El Servicio Profesional del Instituto se consideró como uno de los tres grandes ejes para la estrategia de desarrollo 1998, conjuntamente con el Registro de Electores y la Educación Cívica, cuyas políticas y programas de acción aspiraban consolidarlo mediante la renovación del estatuto correspondiente reforzando la normatividad y procedimientos de incorporación, funcionamiento y especialización de miembros Servicio Profesional Electoral y demás personal del instituto e integrando un sistema que permitiera la evaluación rigurosa y objetiva de todos los servidores públicos integrantes del servicio.

---

<sup>32</sup> Diario Oficial de la Federación, 8 de julio de 1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dentro de la estructura orgánica de la administración pública federal, a la fecha corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

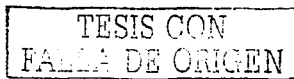
Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.<sup>33</sup>

Y el órgano cuyo objetivo es el de expedir y emitir normas, metodología y procesos en materia de administración y desarrollo de personal que permita un servicio civil de carrera congruente con las necesidades del gobierno federal, la Unidad del Servicio Civil (USC), adscrita a la Subsecretaría de Egresos, la cual tiene como funciones:<sup>34</sup>

- Dictaminar y registrar conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las estructuras orgánicas de la administración pública federal dentro de un marco de eficiencia y productividad.
- Planear, dirigir y coordinar los programas y las acciones que permitan realizar el proceso de motivación, reconocimiento, capacitación, actualización, productividad, desarrollo y optimización de los recursos humanos del gobierno federal, a través del diseño, establecimiento, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema del Servicio Civil de Carrera.
- Emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos y tabuladores de sueldos, a fin de promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento que permitan la continuidad de los objetivos y metas del gobierno federal.
- Determinar las políticas generales relacionadas con el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo y prestaciones de las dependencias y entidades paraestatales cuyas relaciones laborales se encuentran reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria.
- Planear, elaborar, dirigir y dar seguimiento a las acciones que permitan establecer normas, lineamientos, metodología y procedimientos en materia de administración del Sistema General de Administración de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

<sup>33</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31. DOF 28 de diciembre de 1994, vigente en Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1999.

<sup>34</sup> "Manual General de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", en Diario Oficial de la Federación, México, 6 de enero de 1999, pp. 59 - 60.



Después del análisis de las diferentes acciones que a lo largo de la historia de México se han dado para la función pública, en la administración pública, por lo que resulta fundamental, hacer cambios actitudinales y aptitudinales de los servidores públicos, así como concebir un servicio civil de carrera que permita a la función pública desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia.

La reforma de la función pública, es tan urgente como necesaria, no sólo por su trascendencia política, de por sí importante, sino por que este tema juega día a día con la vida y con las ilusiones de miles de ciudadanos y también de funcionarios, quienes quieren hacer de su paso por la administración pública, no una coyuntura rentable sino un horizonte de servicio permanente a la sociedad donde el propio servidor encuentre su espacio para su desarrollo y superación personal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO II

# FUNCIÓN PÚBLICA COMPARADA

Para poder comprender la función pública en México, y hacer un análisis importante de la necesidad de la profesionalización del servidor público en nuestro país, y de cuánto estamos atrasados en relación con otros países que han adoptado el servicio civil de carrera para poder otorgar una mejor preparación, capacitación y seguridad laboral a los servidores de confianza del Estado. Por lo que en este Capitulo se mostrará el avance oportuno y eficaz que han llevado a varios países a tomar conciencia con respecto a la profesionalización de sus servidores públicos.

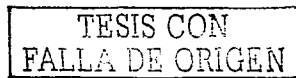
### 2.1 LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Una de las naciones precursoras de la materia desde tiempos del Estado absoluto, ha sido sin ninguna duda España. Ya por entonces el tema de las funciones públicas fue tratado por numerosos escritores. Entre ellos destacan García Mastrillo y Fernández de Otero, que en líneas generales se puede decir fueron los primeros en esbozar un incipiente Estatuto de funcionarios, en el que quedaron tratados algunos aspectos que posteriormente se vieron reflejados en posteriores ordenamientos.

Una de las primeras normas orgánicas referentes a la regulación de los empleados, la encontramos tras las reformas borbónicas en el Real Decreto del 18 de enero de 1721, que otorgaba un Estatuto a los empleados. Es a partir de esta disposición cuando se inicia el derecho de funcionarios moderno. Aparecen ya en este Estatuto las plantillas y escalas, se distingue entre los cargos políticos y los administrativos, ocupando los letrados la mayor parte de empleos.<sup>35</sup>

Resulta también indispensable mencionar la importante obra de Dou y Bassols escrita en 1800, de la que destacamos sus puntos esenciales:

<sup>35</sup> Guillermo Haro Bélchez, Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas, INAP, México, 2000, p. 79.



- A) Todo nombramiento debe proceder de la Suprema Autoridad o por delegación de ésta.
- B) El empleo ha de estimarse perpetuo, debiendo el empleado perseguir el fin y la utilidad pública.
- C) El sueldo debe ser proporcional al trabajo, debiendo ser pocos los empleados pero bien dotados.
- D) En relación con la temporalidad o perpetuidad en los empleos se indican las ventajas de uno y otro; En tanto que los empleos temporales facilitan la existencia de vacantes obligando a los pretendientes a acumular méritos, la perpetuidad en los mismos da la posibilidad de un aprendizaje completo del empleo a desarrollar.
- E) Establece que los empleos deben otorgarse por virtud y letras, atendiéndose al mérito principalmente y a la nobleza como excepción. "Los empleos se crean para socorrer necesidades del Estado".<sup>36</sup>

En 1827, el ministro de Hacienda López Ballesteros, elabora los Reales Decretos sobre la función pública española. En dichas normas se contempla la clasificación en categorías personales de los funcionarios de la Real Hacienda, determinando con ellas los sueldos y distintivos, así como el orden de los ascensos; sin embargo carecían de generalidad, pues sólo estaban referidas a empleados de la Real Hacienda.

El Estatuto dividía en cuatro clases a los funcionarios: consejeros, intendentes de provincia, jefes de administración y oficiales de la Real Hacienda. El nombramiento debería provenir de Real Orden y los ascensos se regulaban por antigüedad, méritos y capacidad acreditada.

De los principios que rigieron la función pública durante la época del absolutismo sobresalen: el surgimiento de categorías y escalas, determinantes en la configuración posterior del sistema de función pública española; el establecimiento de ingreso al servicio mediante declaración de suficiencia o méritos; la distinción entre las carreras administrativas o generales y las especiales; y, la ausencia de un concepto claro de funcionario y la regulación de sus situaciones, aun cuando se consigue un orden en la jerarquización burocrática.

La Constitución de 1837 sentó las bases para el ingreso en la administración basado en los principios del mérito y la capacidad, estableciéndose en su artículo 5., un principio en el cual se asentaba que

<sup>36</sup> Ibidem , p. 79.

todos los españoles podían ser admitidos en los empleos y cargos públicos, según sus méritos y capacidad.

Posteriormente, bajo la vigencia de la Constitución de 1845, se dicta el Real Decreto de Bravo Murillo en 1852, donde se introduce por primera vez la carrera administrativa en España, sentado el principio de que en la provisión de los oficios públicos debían prevalecer consideraciones de interés público y no de tipo político.

El Estatuto de Bravo Murillo es considerado como el primer estatuto que sienta las bases de la organización burocrática española.

Caracterizan la reforma de Bravo Murillo los siguientes apartados:

- La división en cinco categorías de los empleados de la administración:
  1. jefe superior,
  2. jefe de administración,
  3. jefe de negociado,
  4. oficiales; y
  5. aspirante a oficial.
  
- La clasificación de las categorías se realizaba por ministerios y por puestos, no existiendo clases o cuerpos interdepartamentales.
- Para ocupar las categorías era necesario determinadas cualidades y requisitos, introduciendo en forma definitiva el sistema del mérito.
- En cuanto a los ascensos entre una categoría y otra se realizaba por rigurosa antigüedad o por elección; dejando de cada tres vacantes, dos por antigüedad y una por elección.
- Excluía de sus disposiciones a los consejeros de la administración consultiva, los empleados diplomáticos con trabajo fuera de España, los magistrados y jueces, funcionarios del orden judicial, al profesorado, ingenieros civiles y de minas, entre otros.
- No contenía ningún precepto para garantizar la inamovilidad de residencia ni la estabilidad del empleo de los funcionarios públicos, aun cuando fuera una condición de la carrera administrativa; no resolviendo el problema de cesantías, por lo que consagra el principio de amovilidad absoluta.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Idem, p. 81



Al no considerar ... el derecho de estabilidad, ni siquiera en forma de inamovilidad de residencia. Este vacío impidió que cuajara la noción de carrera administrativa, si bien dio paso a la introducción del sistema de méritos en la administración pública española.

Los principios entonces asentados fueron retomados en la Ley de Bases de 1918, sin embargo, la falta de una revisión a fondo del régimen anterior sólo permitió generar inestabilidad en la función pública, por lo que en el mismo año se instaura la Ley General de Funcionarios con el respectivo Estatuto Maura, vigente durante 45 años, lapso en que fue perfeccionada la clasificación de funcionarios, pero sin lograr homogeneizar el sistema de la función pública española.

Algunas de las características del Estatuto Maura, se resumen en las siguientes:

- Regulaba la carrera, administrativa mediante un sistema de promoción interescalas e intercategorías, conjugando el mérito y la capacidad con la antigüedad y la periodicidad en los turnos de oposición libre.
- Mostró especial interés en unificar las categorías y situaciones de los funcionarios, sus disposiciones en este terreno fueron aplicables a todos los cuerpos de cualquier nivel, especiales o generales, y a cada categoría correspondía un sueldo igual para todos los que se encontraban en ellas.
- Abordó de manera tímida y parcial los problemas de los sueldos; el principio de inamovilidad que aun cuando se generalizó, siguió contemplando la separación por conveniencia del servicio; y la diversidad legislativa.<sup>38</sup>

En 1978, como un hecho de trascendencia histórica y gran importancia para la administración española, se promulga la Constitución de 1978, único texto constitucional que contiene expresas referencias al concepto de funcionario y al propio sistema de función pública.

El artículo 103.1 define a la administración pública como una organización que sirve a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

---

<sup>38</sup> Ibidem, p. 81

En cuanto a la función pública al artículo 103.3 establece mandatos precisos para el acceso a la función, según principios de mérito y capacidad, con la peculiaridad del derecho a la sindicalización de los funcionarios; así como el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, su artículo 149.1.18. establece como competencia exclusiva del Estado el dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, además de considerar que todo cambio en la legislación funcional ha de venir establecido por las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos.

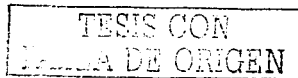
Una respuesta a los mandatos constitucionales son los distintos intentos de regulación total o parcial de la función pública, siendo la norma más importante la Ley del 2 de agosto de 1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), cuyo objetivo fue suprimir los obstáculos de una legislación vieja, anterior a la Constitución opositora al desarrollo del Estado autonómico.

La LMRFP, continuamente modificada en años posteriores, no establece un nuevo modelo de función pública, se limita a incluir medidas parciales tendientes a estructurar la función pública en torno al puesto de trabajo, con una movilidad indistinta de los funcionarios.

Al no haberse modificado el sistema tradicional de acceso a la función pública a través de los cuerpos de funcionarios se produce una fuerte desvinculación entre la preparación profesional necesaria para el ingreso y las expectativas de carrera de los funcionarios, con base en las ocupaciones de puestos de trabajo.

El nuevo sistema retributivo diseñado en la LMRFP, ha ido dando creciente importancia a las retribuciones ligadas al puesto de trabajo en detrimento de las vinculadas a las condiciones personales y profesionales de los funcionarios, lo que ha reforzado aún más la movilidad, puesto que las mejoras retributivas sólo pueden obtenerse mediante el cambio de puesto de trabajo.

En cuanto a los programas de formación del servicio público, están a cargo del Ministerio para las Administraciones Públicas, de quien depende la Secretaría de Estado para la Administración Pública, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales y el Instituto de



Administración Pública de España (INAP), además de escuelas especiales como las academias Militares, Escuelas de Ingenieros de Montes, de Minas y de Caminos; la Escuela Nacional de Administración.

El INAP es el organismo responsable del alto funcionariado español, realiza la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

De la revisión para una nueva ordenación de la función pública, surge a finales de 1997 un anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la función pública que contiene medidas tendientes a dotar de mayor agilidad y flexibilidad la gestión del personal, a motivar y estimular a los funcionarios y asumir con mayor responsabilidad ante los ciudadanos en la utilización y disposición racional y eficiente de los medios puestos por los propios ciudadanos.

El personal al servicio de las administraciones públicas lo clasifica en:

- Funcionarios de carrera.
- Funcionarios interinos.
- Personal laboral.
- Personal eventual.
- Personal funcionario.

Las necesidades de funcionarios de carrera y personal laboral de carácter indefinido que no puedan ser cubiertas con los efectivos existentes son incluidas en las ofertas de empleo público, como un requisito previo a la convocatoria de las pruebas selectivas.

En cuanto al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, el estatuto establece que se registrá además, por el estatuto de los trabajadores y sus normas de desarrollo y convenios colectivos; define con precisión las funciones que pueden desempeñar este personal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para participar en los procesos selectivos convocados para la selección de personal funcionario será necesario reunir los siguientes requisitos:

1. Poseer la nacionalidad española o la de un estado miembro de la Unión Europea.
2. Estar en posesión de la titulación exigida o en condiciones de obtenerla en el plazo de presentación de solicitudes.
3. Poseer la capacidad funcional necesaria para el desempeño de las tareas habituales del cuerpo, escala o plaza correspondiente.
4. Tener cumplidos 18 años y no exceder de la edad de la jubilación forzosa, salvo excepciones determinadas por ley.
5. No haber sido separado mediante expediente disciplinario, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de las funciones públicas.

La participación en los procesos de selección de personal laboral, deberán cumplir los requisitos de los puntos 2, 3 y 5 de lo mencionado para el personal funcionario, la edad no deberá exceder a los 75 años, salvo que por disposiciones legales o Convenio Colectivo se determine otra edad de ingreso.

La contratación de personal laboral temporal se efectuará conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de requisitos como son: superación del proceso selectivo; nombramiento por el órgano competente; juramento de cumplir fielmente las obligaciones del cargo y los preceptos constitucionales y la toma de posesión dentro del plazo establecido.

El Estatuto, a diferencia de la LMRFP que determinaba cinco grupos de funcionarios públicos, establece la integración de cuatro grupos en cuerpos, escalas y plazas de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso:

- Grupo primero: Título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.
- Grupo segundo: Título de diplomado universitario, ingeniero técnico, arquitecto técnico o equivalente.
- Grupo tercero: Comprende dos subgrupos:
  - Subgrupo 1: Título de bachiller, técnico especialista o equivalente.
  - Subgrupo 2: Título de graduado en educación secundaria obligatoria, técnico auxiliar o equivalente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Grupo cuarto: Certificado de escolaridad o acreditación de los años cursados y de las calificaciones obtenidas en la educación secundaria obligatoria.

En cuanto a provisión de puestos de trabajo se llevarán a cabo respetando adecuadamente el principio de publicidad, por los procedimientos de concurso de méritos, concurso específico o libre designación. Los titulares de puestos de trabajo cubiertos por libre designación podrán ser libremente cesados.

Existen como órganos de coordinación, cooperación, asistencia técnica e información entre las administraciones públicas, la Conferencia Sectorial de Función Pública, el Consejo de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

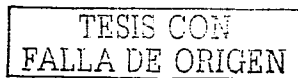
La Conferencia Sectorial de Función Pública es un órgano de coordinación de las políticas de recursos humanos de la Administración General del Estado y de las administraciones de las comunidades y ciudades autónomas y tiene como misión principal asegurar la coherencia del sistema general de la función pública.

## 2.2 LA FUNCIÓN PÚBLICA EN FRANCIA

En los países como Francia de "Régimen Administrativo", el funcionario público, además de las competencias de su cargo (potestas) dispone de una cierta consideración (auctoritas) que dificulta su sensibilidad a la voluntad popular. Este hecho se deriva de la concepción de la función pública heredada de la antigua "Auctoritas" de las clases dirigentes del antiguo régimen.<sup>39</sup>

En el antiguo régimen y la revolución puede leerse: Los funcionarios sustituyen a la aristocracia, la uniformidad de las reglas a los fueros locales y la unidad del Gobierno a la diversidad de poderes. Con un tremendo paralelismo la Constitución Francesa de 1791 alude en su preámbulo a esta sustitución: Ya no hay más nobleza, ni señorios, ni distinciones hereditarias... ni ninguna otra superioridad más que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

<sup>39</sup> Se sigue a Guillermo Haro Béchéz, Aportaciones para la reforma de la función pública en México, INAP, México, 2000, pp. 177-206.



Durante el periodo anterior a la primera Guerra Mundial, los textos escritos relativos a la función pública consistían en reglamentaciones propias para tal o cual cuerpo de funcionarios. Estos "Estatutos Particulares", ya existían con anterioridad, tal es el caso por ejemplo de las ordenanzas reales para los empleados de granjas bajo el antiguo régimen o bien los desarrollados en el curso del siglo XIX. Ya como estatutos modernos, como el correspondiente al cuerpo de asuntos extranjeros elaborado por TALLEYRAND bajo el primer imperio, o la Ley del 19 de mayo de 1834 sobre la situación de los oficiales de tierra y mar, resultado de las promesas hechas a los "Demi-Soldes" por el Duque de Orleans.

Fue a partir de entonces, cuando se originó bajo la Monarquía de Julio y la Segunda República, un movimiento de opinión generalizado a favor de la idea de adoptar un estatuto general que sustituyera a las reglamentaciones particulares. Esta idea obtuvo aún mayor impulso durante la época comprendida entre la Tercera República y el inicio de la Primera Guerra Mundial. Los proyectos gubernamentales comenzaron por destinarse a completar las garantías de los funcionarios definiendo los límites de sus derechos y obligaciones, pero excluyendo el derecho sindical, aunque los funcionarios ya pugnaban por el reconocimiento de esta libertad, ya consagrada para los trabajadores del sector privado desde 1884.

En consecuencia, ello originó que aún en plena Guerra Mundial, bajo el régimen de VICHY, se adoptara por primera vez un "Estatuto general de funcionarios" con la Ley del 14 de septiembre de 1941. En muchos de sus puntos este estatuto solo codificó la jurisprudencia del Consejo de Estado, estando sumamente influenciado por la ideología de la época. Este estatuto de VICHY fue posteriormente anulado tras la Liberación.

Seis años después, votado ya por la asamblea constituyente de 1946, en el curso de su última sesión, se aprobó apresuradamente la Ley del 19 de octubre de 1946, relativa al "Estatuto General de Funcionarios", estatuto que ha sido considerado junto al de 1941 de VICHY, como el primer Estatuto General francés. El estatuto se completó por reglamentos de administración pública, siguiendo la técnica existente de completar las Leyes con reglamentos de aplicación.

El estatuto significó un avance democrático de gran importancia, pues no solo codificaba un cierto número de normas que regulaban la carrera de los funcionarios, de las cuales la mayoría eran hasta entonces de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

origen jurisprudencial, sino que también reconocía una serie de nuevas garantías para los funcionarios.

Posteriormente es promulgado en 1959 un nuevo Estatuto general de funcionarios, que sustituyó al de 1946, que más que introducir innovaciones de fondo, respondió a la necesidad de adaptación derivada de los principios establecidos por la recién promulgada Constitución de 1958.

En resumen, El Estatuto del 4 de febrero de 1959, reprodujo esencialmente las reglas del estatuto de 1946, siendo su propósito adaptar la reglamentación de la materia a la nueva distinción entre la ley y el reglamento emanada de la Constitución de 1958. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de 1958, señalaba las materias reservadas a la ley concernientes a la función pública, tales como las Reglas referentes a las garantías fundamentales acordadas para los funcionarios civiles y militares del estado.

Finalmente el estatuto de 1959 es renovado y actualizado a fin de adaptarlo a las nuevas condiciones de ejercicio del servicio público. El Estatuto modifica tomando en cuenta las reformas estatutarias a las que se había comprometido el Gobierno del señor MAUROY desde el 21 de mayo de 1981, en particular lo concerniente a la competencia, papel y funcionamiento de los organismos paritarios, el ejercicio de los derechos sindicales y los principios permanentes del desempeño de cargos públicos.

La primera Ley del 13 de julio de 1983, relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios, forma el Título I del Estatuto general, definiendo los grandes principios comunes a todos los que desempeñan una función pública. La segunda y tercera ley (de 11 y 26 de Enero de 1984 respectivamente) constituyen los títulos 2 y 3 del Estatuto general, dedicados a las disposiciones propias de la función pública del Estado y a la función pública territorial. Con estas Leyes las dos funciones públicas serán organizadas según también el principio de paridad y según unas mismas estructuras, pero respetando siempre sus rasgos específicos.

La segunda Ley (11 de Enero de 1984), sobre normas estatutarias relativas a la función pública del Estado, constituye el título segundo del Estatuto general de los funcionarios civiles del Estado. Esta Ley aporta, respecto de la ordenanza del 4 de Febrero de 1959, un gran número de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

modificaciones importantes, que se inspiran fundamentalmente en un triple objetivo.

1. Precisar y concretar las disposiciones de carácter orgánico, a fin de adaptarlas al movimiento descentralizador iniciado en mayo de 1981 por el gobierno del señor MAUROY.
2. Reconsiderar las condiciones generales en que se desenvuelve la carrera de los funcionarios, facilitando la movilidad del personal, así como la mejora de la calidad y eficacia de los servicios públicos.
3. Modernizar disposiciones ya obsoletas o injustamente rigurosas, superadas por la evolución misma de la sociedad. De esta última iniciativa ha resultado una nueva distribución de las disposiciones estatutarias con respecto a las contenidas en el estatuto de 1959.

En síntesis, la ley del 11 de Enero de 1984 (Título II del Estatuto) renueva profundamente el régimen estatutario de los funcionarios del Estado.

Por lo que hace a la tercera Ley (26 de Enero de 1984), o Título III del Estatuto general de los funcionarios, esta se refiere a la función pública territorial, aplicable a todas las administraciones de los municipios, de los departamentos, de las regiones y de los organismos autónomos administrativos que les están adscritos.

Entre las novedades importantes de esta tercera Ley, se destacan:

- A) La igualdad entre la función pública estatal y la función pública territorial. Los derechos y obligaciones del Título I (Ley 13 Julio 1983), se aplican a todos, estableciéndose determinada movilidad entre las dos funciones públicas.
- B) La creación de un Consejo Superior de la función pública territorial, compuesto paritariamente por representantes de las organizaciones sindicales de los funcionarios territoriales más importantes y de representantes de las diferentes categorías de colectividades territoriales. Este Consejo está investido de una función consultiva y un poder de propuesta.
- C) La aplicación uniforme para los funcionarios territoriales tanto de los nuevos derechos sindicales de los funcionarios, como de las nuevas disposiciones relativas a las licencias y a la movilidad de los mismos.
- D) Los reclutamientos se efectuarán en principio por oposiciones y eventualmente por concursos sobre títulos. El destino del funcionario será propuesto por el centro de gestión a las colectividades y resultará de las preferencias de los candidatos, según su orden de méritos.

TRES CON  
FALLA DE ORIGEN



E) Para garantizar los derechos y obligaciones que resulten del Estatuto, los agentes municipales son reagrupados en categorías (A,B,C,D), lo que originó la creación de organismos de gestión de funcionarios. Existiendo ahora centros nacionales (para cuerpos categoría A), regionales (cuerpos de categoría B), departamentales (cuerpos de categorías C y D). Estos centros se encargarán ahora entre otras funciones de: la organización del reclutamiento, y de la discusión y publicidad de las vacantes, etc.

El personal de la administración pública francesa es desde un punto de vista jurídico muy heterogéneo. Los "funcionarios públicos" constituyen la categoría más importante de este personal, pero solo una categoría. En el interior del conjunto del personal de la administración francesa, aparece una primera distinción entre los agentes regulados por el derecho privado y los agentes regulados por un estatuto de derecho público. Estos últimos son los llamados "agentes públicos".

Dentro de esta categoría de "agentes públicos", aparece una segunda distinción entre los "agentes públicos no funcionarios" y los "funcionarios públicos", estos últimos subordinados a un régimen jurídico de derecho público muy especial. En realidad, la extrema variedad de las personas empleadas por la administración y la implicación de numerosos textos, hacen hoy en día sumamente dificultoso clasificar al personal de la administración francesa. Poco a poco la mayoría de las personas empleadas por la administración han conquistado determinadas garantías. Una Ley de 11 de junio de 1983 ha previsto que los "empleos permanentes de tiempo completo, son salvo excepciones, ocupados por funcionarios".

En cuanto a la naturaleza jurídica de la situación del funcionario, el problema es doble; de una parte se trata de saber si la situación del funcionario es una situación de derecho público o derecho privado. Posteriormente el artículo 5 del Estatuto general de funcionarios de 1946 puso fin a la controversia eliminando definitivamente la idea de un contrato de función pública como base de la situación jurídica del funcionario.

La estructura de la función pública francesa es denominada por las nociones de categoría, cuerpo, grado y empleo, correspondiéndose con el sistema de la "Organización de Carreras".

Ya el estatuto de 1946 había distinguido cuatro categorías de funcionarios que citaremos en el orden de jerarquía decreciente:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1. La categoría A para los cuadros superiores, encargados de las tareas de concepción y de dirección.
2. La categoría B para los cuadros principales, que se corresponden con las tareas de aplicación.
3. Las categorías C y D para los cuadros de ejecución encargados de ejecutar las tareas encomendadas.

El Estatuto de 1959 reprodujo esta clasificación, pero modificando como ya se ha señalado la noción de cuadro por la de cuerpo, concepto posteriormente ratificado por la Ley del 13 de Julio de 1983. (Título I del Estatuto General). Este último, en su artículo 12 se ocupa de la distinción entre grado y empleo. El grado es atribuido a título personal correspondiendo a una concepción corporativa de la función pública. Teniendo en cuenta dicho grado, el funcionario se encuentra en una situación de protección.

En cambio la administración dispone libremente de los empleos, por lo que un funcionario puede cambiar de grado sin cambiar de empleo, o bien ocupar un empleo inferior a su grado. Esta libertad de acción del Gobierno es particularmente grande para los "empleos superiores", donde la administración puede prácticamente nombrarlos y removerlos.

En realidad, el régimen jurídico de los "empleados superiores" se encuentra marcado de un particularismo muy claro. La cuestión se basa naturalmente en saber, que empleos presentan estas características. Al respecto el multitudinado artículo tercero dispone en su parte final que un reglamento de administración pública determinará los empleos superiores para cada administración y servicio. Un decreto del 21 de marzo de 1959 enumera estos "empleados superiores" en cada administración a: los comisarios, los secretarios generales, los directores de la administración central.

El acceso de los ciudadanos a la función pública es dominado por un principio general de valor constitucional. Se trata del principio de "égale admissibilité". Este principio no directamente expresado por el Estatuto antes de la Ley del 13 de Julio de 1983, constituye un principio general de derecho público, recogido por la "declaración de derechos" de 1789. El artículo sexto de la misma manifiesta que: Todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos sin otra distinción que sus propias capacidades y talentos.

De este principio se derivan en la práctica una serie de consecuencias importantes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- A) Ningún candidato a la función pública puede ser desechado en razón de sus opiniones religiosas.
- B) Ningún candidato puede ser excluido del acceso a la función pública por sus convicciones políticas o sindicales.
- C) Ningún candidato puede ser excluido de la función pública por su pertenencia a un grupo étnico. (Ley del 13 de Julio de 1983).
- D) Igualdad de sexos para el acceso a las funciones públicas.

Los procedimientos de reclutamientos en la función pública francesa, pueden ser muy variados:

- La elección discrecional por la autoridad administrativa.
- La elección.
- La cooptación.
- El nombramiento por presentación.
- El nombramiento según titulación.
- Las oposiciones.

Estos diferentes procedimientos pueden además combinarse. Los mejores modos de reclutamiento son aquellos que aseguran el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los funcionarios.

Es importante señalar que el nombramiento en Francia, es acto-condición que va a aplicar al funcionario el estatuto legal y reglamentario de la Función Pública. Este nombramiento implica un acto administrativo de designación por parte del funcionario y una instalación en sus funciones.

En cuanto al ascenso del funcionario, se pueden concebir dos procesos: El ascenso por antigüedad y el ascenso por elección. El primero es automático, y el segundo otorga una determinada libertad a los superiores jerárquicos. En la práctica la "tabla de clasificación", que es elaborado todos los años, inscribiendo a todos los funcionarios aptos por orden de mérito, juega un papel muy importante en los ascensos. Para ello, el jefe del servicio debe respetar el orden establecido por la propia "tabla", así como las recomendaciones de la comisión de ascenso, y las de los tribunales en materia de reclutamiento.

La "tabla de clasificación" es elaborada por la propia administración, tomando en cuenta las notas obtenidas por el interesado y las proposiciones motivadas formuladas por los jefes de servicio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El sistema de carrera en Francia parte ante todo de la organización de los funcionarios en cuerpos, a los que se reservan determinadas funciones; puestos de trabajo conforme a los cuales se determina el número de sus componentes y los grados de jerarquías dentro de él. El ingreso lo es por el grado inferior, teniendo todos los miembros igualdad de oportunidades para acceder a las categorías superiores. Antes de este ascenso de categoría existe una promoción anterior meramente económica, lo cual supone una remuneración mas elevada, pero el funcionario continúa en su puesto.

No obstante, la carrera se articula básicamente por el ascenso de grado que se traduce no sólo en un aumento de la remuneración mas elevado, sino en un cambio de destino, ya que el funcionario pasa a ocupar uno de mayor responsabilidad. El ascenso a los grados superiores es normal en el sistema de carrera francés pero no constituye un derecho de los funcionarios, ya que todos los miembros de un Cuerpo tienen derecho a acceder a la categoría o grado superior. El ascenso a un grado superior está condicionado entre otros aspectos a la superación de determinadas pruebas, períodos de formación, oposiciones internas, etc. Incluso los ascensos de grado se encuentran un tanto condicionados por la propia estructura jerárquica del cuerpo. Si es piramidal, esto es, que tiene más grados en los niveles inferiores que en los superiores, solo algunos funcionarios llegarán a ascender a las categorías superiores de la carrera (vgr: La Carrera Diplomática). En cambio si el cuerpo tiene una estructura cilíndrica, esto es igual número de grados inferiores, intermedios y superiores (vgr: Consejo de Estado Francés), es normal que la mayor parte de los funcionarios llegarán a categorías superiores.

En cuanto a condiciones de salida, los funcionarios del Estado pueden jubilarse tras haber cotizado treinta y siete años y medio a su caja especial, a condiciones de que hayan alcanzado la edad mínima de jubilación, la cual en la actualidad es de 60 años.

El funcionario también puede ser separado por insuficiencia profesional, en el caso de que no se le pueda ofrecer otro empleo adecuado a su capacidad; asimismo por renuncia y por cese disciplinario.

Una circular del primer ministro del 23 de febrero de 1989 plantea la renovación del servicio civil, ha adoptado un enfoque global orientando hacia la reforma del gobierno y el mejoramiento del desempeño en la prestación de los servicios sustentando en una reestructuración de las políticas de las relaciones laborales, en una rendición de cuentas y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

responsabilidad, así como en una política de servicio orientada a los usuarios. En foque que requiere la modernización de los métodos de manejo de los recursos humanos.

Actualmente la función pública francesa se caracteriza, principalmente, por los siguientes aspectos:

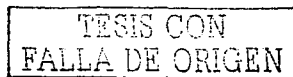
La competencia en materia de regulación de la función pública está compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo. Las garantías fundamentales de los funcionarios han sido desarrolladas, como ya se mencionó en:

- Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios del 13 de Julio de 1983.
- Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública del Estado del 11 de Enero de 1984.
- Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Territorial del 26 de Enero de 1984.
- Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Hospitalaria del 9 de Enero de 1986.

Los funcionarios públicos constituyen la categoría más importante del personal de la administración pública francesa, asimismo según el juicio de expertos, el porvenir de la reforma de la función pública en Francia está condicionado por transformaciones institucionales más profundas que han de producirse en la administración y que pasa por un reequilibrio de las relaciones entre París, las regiones y los departamentos, a través de la puesta en práctica de una política de desconcentración. El futuro de la función pública es un dato crucial para toda política de la reforma del Estado.

## 2.3 LA FUNCIÓN PÚBLICA EN INGLATERRA

En los albores del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y patronazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los gobiernos absolutistas. Sin embargo, como señala FRIEDRICH "Las importantes emprendidas a mediados de siglo le permitieron recuperar todo el tiempo perdido y dar a la Gran Bretaña un servicio administrativo superior en integridad y capacidad al de la burocracia de cualquiera de los países continentales europeos, determinándose ya desde aquel tiempo con un espíritu científico



verdaderamente moderno las cualificaciones requeridas para el desempeño de un cargo".<sup>40</sup>

A lo largo de todo el siglo XVIII y mediados del XIX, la mayoría de los nombramientos en la administración se hicieron por "patronage", utilizándolo como instrumento para el control de la Cámara, de aquí que gran parte de los mejores cargos son ocupados por políticos que han perdido el escaño en los Comunes y que aceptan esos cargos hasta que vuelven a ser elegidos o por aquellos que desean apartarse definitivamente de la vida política.

Los restantes eran alcanzados mediante ascenso por los funcionarios, si es que no estaban en manos de sustitutos designados por los mismos titulares, quienes retenían para sí la mayor parte de los ingresos, pagando una pequeña parte a los sustitutos. Este sistema se observaba sobre todo en las Colonias, donde "La Administración británica se encontraba embarazada por la imperfección de la máquina administrativa inglesa, que propendía a considerar los cargos como recompensas con que se podía premiar a los partidarios que lo mereciesen", lo que derivaba forzosamente en un funcionariado carente de protección, que debía esperar la muerte y la jubilación de otro funcionario para ingresar en el servicio o para ascender dentro de él.<sup>41</sup>

Desde los primeros años del siglo XIX se instituyen varias comisiones con el objeto de examinar la situación de la administración pública. En 1810 se empezaron a introducir pruebas selectivas para el ingreso en la Administración. En 1831 la Tesorería incluye en la realización de las pruebas selectivas, el ascenso por elección frente a la antigüedad, intentando dos años después asegurar el personal que se seleccione para los Departamentos sea el idóneo, estableciendo al efecto regulaciones estrictas, tendientes a proveer los cargos con personas competentes en la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

Tan solo veinte años después, la Tesorería solicita de Charles TREVELYAN y Staford NORTHCOTE un informe sobre el "Civil Service". El informe condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros

<sup>40</sup> Seguimos en el desarrollo de este tema fundamentalmente a Gregorio Laso Vallejo, La función pública en Inglaterra, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de funcionarios INAP, Madrid, 1965.

<sup>41</sup> Carl Friedrich, Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, México, 1946, p. 47.



defectos del sistema heredados del siglo XVIII. Del documento al que titularon "La Organización del Servicio Civil permanente", se desprendieron las siguientes propuestas:

A) La creación de un cuerpo eficiente de funcionarios.

El informe decía: "... la administración del país no puede marchar sin la ayuda de un cuerpo eficiente de funcionarios de plantilla que ocupen una posición subordinada a la de los Ministros, los cuales sean directamente responsables ante la Corona y el Parlamento, y que posean sin embargo la suficiente independencia, reputación, aptitud y experiencia que les permita asesorar, asistir, y en cierta medida influir sobre quienes son colocados de vez en cuando sobre ellos.

Observaban TREVELYAN Y NORTHCOTE que los problemas de la administración eran fundamentalmente problemas de personal y que por tanto la mejora de los funcionarios traería consigo la reforma de las estructuras y de la propia organización.

B) La clasificación de funciones.

El informe de TREVELYAN – NORTHCOTE, proponía una clasificación de funciones consistente en la introducción de tres clases de empleados:

1. Un cuerpo de oficinistas suplementarios para los rangos mas bajos.
2. Otra clase compuesta de individuos que hubieran recibido una buena educación general.
3. Una clase superior integrada por personal con formación universitaria.

C) La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos.

El informe condenaba el sistema de nombramiento vigente, recomendando que las vacantes en los departamentos se proveyeran por medio de pruebas selectivas libres.

D) El régimen de los ascensos.

El informe se refería al ascenso en estos términos: si se sondease la opinión de los gentleman empleados en el Civil Service acerca del tema de los ascensos, nos encontraríamos probablemente con que una amplia mayoría pondría objeciones a lo que es llamado el ascenso por méritos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En consecuencia los autores del informe pugnaron por el reconocimiento de los méritos, estableciendo para ello la posibilidad de alguna queja en caso de injusticia en los ascensos.

Tras publicar el informe de TREVELYAN Y NORTHCOTE. El gobierno se mostró indeciso en aceptar tales recomendaciones solamente aconsejadas por estos dos funcionarios, por lo que procedió a distribuirlo entre destacadas personalidades en materia de administración. Las opiniones formuladas sobre el informe de 1853 se publicaron en 1855 con el título: Informes relativos a la reorganización del servicio civil.

El informe produjo diversas reacciones, por una parte la de los Institutos y Universidades que expresaron su visto bueno a la propuesta contenida en el mismo para que el ingreso en la Administración se hiciese a través de pruebas selectivas libres. De igual manera la correcta regulación del ascenso por méritos fue defendida por los departamentos. No así por algunos políticos que vieron en los ataques contra el "patronage" contenidos en el documento, un peligro para su propia supervivencia política.

El nuevo Gobierno encabezado por PARLAMRSTON tras investigaciones parlamentarias en los departamentos aceptó una serie de ineficiencias en la Administración, que adquirieron gravedad con los hechos acaecidos en la Guerra de Crimea. Lo que orilló finalmente a aceptar algunas de las propuestas del informe TREVELYAN Y NORTHCOTE. De ellas se derivaron:

A) La creación de la "Civil Service Comisión".

Su tarea era la de comprobar la idoneidad de los "jóvenes" que puedan proponerse para ser nombrados en algunos de los empleos de cualesquiera de los departamentos del Servicio Civil. Con todo, esta propuesta contribuyó notablemente en el establecimiento de un órgano imparcial dedicado a comprobar la formación y la aptitud de los aspirantes a ingresar en la Administración inglesa.

B) La introducción de las pruebas para el ingreso.

La Cámara de los Comunes, favorable a las pruebas selectivas, nombró en 1860 un comité especial, el "Comité on Civil Service Appointment", con la finalidad de llevar a cabo una encuesta que determinara el sistema de ingreso más adecuado. Los resultados se plasmaron en un informe decepcionante, ya que tan solo se limitaba a mejorar el sistema de pruebas existentes. Ello se decía se debía a la fuerte oposición aun

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



existente en los distintos departamentos, pese a que ya el entonces Jefe de Gobierno GLADSTONE, apoyaba el nuevo sistema, dados los excelentes resultados que había producido en la administración colonial de la India.

Así las cosas al término de la primera Guerra Mundial, el ex-Jefe de Gobierno GLADSTONE encabeza en 1918 un comité nombrado por la Tesorería, con el objeto de estudiar la organización y el personal en el Servicio Civil de la posguerra. De este estudio, el llamado Ministerio de Reconstrucción, crea el llamado "Comité Whitley", que elabora uno de los informes más importantes sobre el "Civil Service".

En el informe publicado en Febrero de 1920, se podía leer: el trabajo administrativo y auxiliar del Servicio Civil puede decirse que encaja ampliamente en dos categorías principales... en una cabe el trabajo sencillo, y en la otra el trabajo relativo a la formulación de las políticas de los asuntos públicos.

El informe sugería distinguir dentro de estas dos categorías principales, no menos de cuatro clases de funcionarios:

- A) Una clase de "writing assistants" para el trabajo mecánico más sencillo.
- B) Una clase "clerical" para la mejor clase de trabajo de la primera categoría.
- C) Una clase "executive".
- D) Una clase "administrative".

Las propuestas de este informe marcaron el inicio de un largo período de estabilidad que culminó con el "Informe FULTON". Dentro de este período de estabilidad, anterior al informe FULTON se produjeron no obstante alteraciones importantes en la Administración Inglesa, Sobre todo las derivadas de la Segunda Guerra Mundial. Las dificultades heredadas de dicha guerra, recomendaron el establecimiento de una Oficina de Organización y Métodos en la Tesorería, con el propósito de asesorar al "Civil Service" en los problemas de organización.

Como experiencia precedente al "Informe FULTON", en Abril de 1965 se anuncia la creación de un "Comité de eficiencia del Servicio Civil", que buscó promover la cooperación entre el Estado y sus funcionarios.

En Febrero de 1966, el Gobierno encabezado por WILSON, nombra a Lord FULTON Presidente de un Comité de cinco personas que habrían de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dictaminar sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del Servicio Civil, formulando recomendaciones. El informe de esta comisión, publicado con el nombre de "Informe FULTON" en Junio de 1968, vino a significar el comienzo de una nueva etapa, comparable a la que supuso en su momento el "Informe NORTHCOTE-TREVELYAN".

De las recomendaciones contenidas en el "Informe FULTON" se derivaron las siguientes consecuencias importantes:

A) La creación de un departamento de la función pública.

Las competencias de este departamento se extendían a la selección, información y perfeccionamiento, retribuciones y gestión de personal, así como la organización de la administración central.

B) La creación de un Instituto Superior de la Función Pública (Civil Service College), encargado de la formación y perfeccionamiento en las modernas técnicas de dirección de los funcionarios.

C) La unificación de varias escalas y cuerpos, con el objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito. En cuanto a los grados se ha buscado tras el "Informe FULTON" su completa integración, procediendo a la fusión en un solo "grupo de administración" de las clases administrativas, ejecutiva y auxiliar.

Al igual que sucede con el resto de las instituciones inglesas, la tradición en el "Civil Service" tiene un valor decisivo que procede de la propia textura del pueblo inglés. El "Civil Service" ha sabido adaptarse en forma notable a las circunstancias históricas, es decir, ha sido a la vez flexible y progresista, asentando sus bases en un temperamento costumbrista y práctico que ha moldeado.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en otros países, Inglaterra carece de un estatuto regulador de la función pública.

Lo cual no significa que no se encuentre legalmente regulada. Por el contrario, todos los asuntos relativos a los "Civil Servants" están reglamentados por decretos dictados con arreglo a los poderes de prerrogativa de la Corona, siendo la normativa de la función pública muy compleja y la legislación parlamentaria escasa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta al concepto "Civil Servants" aunque está aún en proceso de elaboración, se entiende como aquella persona que ha sido nombrada directamente por la Corona, o que ha sido admitida en el "Civil Service" con un certificado de los "Civil Service Commissioners". habiendo servido en una condición estable en el servicio civil permanente del Estado. No obstante, se considera como definición oficial la facilitada por la Tesorería, que dice: "Civil Servants":son aquellos servidores de la Corona distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una situación civil y cuya remuneración se abona total y directamente con fondos votados por el Parlamento.

El concepto de funcionario está sujeto a la regla de que el "Civil Servant" depende enteramente de la Corona a la que debe el empleo, y que puede serle revocado "At Pleasure" por la simple voluntad del soberano, no pudiendo frente a esta voluntad esgrimirse derecho contractual ante tribunal alguno. No obstante, su seguridad en el empleo es tan respetada tanto como en el propio derecho continental.

Hoy en día el "Civil Service británico", es fundamentalmente el resultado de la filosofía del siglo XIX, reflejada en el Informe NORTHCOTE-TREVELYAN. De aquí que tengamos la siguiente composición de la función pública inglesa en cuanto a los funcionarios administrativos se refiere:

#### A) La "Clase Administrativa" (Administrative Class).

Tiene su antecedente más inmediato en el grado superior "First División", del informe NORTHCOTE-TREVELYAN. Se trata de la clase directiva de la Administración inglesa. En particular cumplen con las siguientes funciones:

- a) Asesorar a los Ministros en la formulación de la política y preparación de la legislación que ha de promulgarse sobre la materia.
- b) Preparar las contestaciones de cartas oficiales y las respuestas a las preguntas formuladas en el Parlamento, así como la documentación que han de utilizar los Ministros en los debates parlamentarios.
- c) Son responsables de la organización y dirección de los asuntos de gobierno encomendados a cada departamento.
- d) Representan al Ministro del departamento en las negociaciones con otros Gobiernos o Departamentos, grupos de intereses y público en general.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Integran esta clase un reducido número de funcionarios de los que se ha dicho que constituyen — no sin razón — la aristocracia de la administración, aunque en realidad dada la extensión de la enseñanza y el establecimiento de mayores oportunidades, lentamente se haya abierto una vía de democratización para su acceso.

B) La "Clase Ejecutiva" (Executive Class).

Esta clase se integró a partir de los antiguos funcionarios de la "Second División" con el propósito de ocuparse de las actividades de ejecución de la Administración. En un principio, sus labores se concentraban en asuntos referentes a suministros, contabilidad, contratación y tareas de inspección, sobre todo en los departamentos militares. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, las actividades de esta clase se diversifican, requiriendo los funcionarios "ejecutivos" aptitudes y temperamentos variados.

La mayoría de las tareas que desarrollan requieren estudio, así como inteligencia, juicio e iniciativa. También en esta clase se dan diferentes categorías profesionales, que van desde un ejecutivo hasta el jefe, pasando por categorías intermedias.

C) Los "Empleados de Oficina" (Clerical Class).

Las actividades asignadas a esta clase pueden resumirse: Resolver todo tipo de consultas sobre el estado de la tramitación o resolución de un asunto determinado. En general resolver los asuntos referentes a la administración del personal (pago de sueldos, comprobación de viáticos, etc.)

D) "Clerical Assistant Class".

Las funciones que desarrolla esta clase son las siguientes: la preparación, verificación, estadística y registros. Así como la preparación de documentos sujetos a comprobación, manejo de máquinas de oficina en casos de necesidad, así como la realización de tareas de naturaleza similar.

E) "Class of Temporary Clerks"

Vienen a completar el trabajo de los grados derivados de la clase "Clerical" como lo son los llamados "Clerical Officers" y "Clerical Assistants". Las tareas de esta clase se corresponden con tareas supervisoras, ya que gran parte del trabajo de máquinas que venían desempeñando fue asignado a otra clase de funcionarios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

F) "Typing Grades"

Dividida en mecanógrafas de copia y taquimecanógrafas, existiendo dentro de está varios grados de supervisores.

G) "Machine Operating Class".

Con el objeto de atender las máquinas utilizadas en la Administración, esta clase es creada en 1948. En realidad realiza su trabajo en secciones especiales de los departamentos donde se requiere el manejo de máquinas sumadoras, calculadoras, fichas perforadas, etc.

H) "Messengerial Class".

Se distinguen dos clases de "Messengerial Class", de una parte los mensajeros (Messengers), que se encargan del traslado de papeles y expedientes de una oficina a otra; por otra, los llamados custodios de papeles "paperkeepers". A quienes corresponde la custodia, colocación y manejo de todo tipo de archivos, así como las tareas de carácter similar.

Ahora bien, como ya se ha dicho, en la función pública inglesa se distingue claramente a los funcionarios que poseen una formación general de aquellos otros con una formación especializada. Sobre el particular, para el Informe FULTON resultaba disfuncional la convivencia a nivel directivo de funcionarios generalistas y especialistas ya que origina administraciones paralelas, "hace más lentos -decía el Informe- los procesos de decisión y gestión". Condena a la ineficacia.

En la generalidad de los casos la selección de los funcionarios públicos es responsabilidad del "Civil Service Commissioners". Es de destacarse como nota característica importante que tanto la selección como la provisión de los puestos de trabajo se encuentran totalmente exentas de injerencias políticas.

El proceso selectivo de los funcionarios ingleses se encuentran estructurado en función de los diversos niveles jerárquicos. En el presente haremos referencia únicamente al colectivo integrado en la "Administrative Class".

Las notas bajo las cuales se articula el proceso selectivo de esta clase directiva de la función pública inglesa son las siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Profesionalización de los Tribunales de Oposiciones.
- Desprofesionalización del opositor.
- El fin de las pruebas es "cubrir plazas reales de administradores".
- El opositor presta un servicio público al país cuando oposita.

Hasta la década de los 40 el sistema tradicional de selección lo era el exámen y la entrevista. A partir de entonces se introdujo otro sistema basado fundamentalmente en la entrevista y en la realización de tests escritos de carácter general. Este método ha ido evolucionando con el tiempo, comprendiendo en la actualidad tres etapas, que resumimos a continuación:

1. ETAPA: En ella se desarrollan por el aspirante una serie de pruebas escritas cuya duración es de un día y medio. Entre las pruebas se destacan: un resumen de un texto, un test que plantea una situación problemática para que el candidato ofrezca soluciones, un test de sentido común, test esquemáticos, etc.
2. ETAPA: Contiene dos partes: la primera es escrita y se centra en el estudio de un expediente simulado, para cuya solución no se exige una experiencia oficial. Los aspirantes deben resolver el problema a través de una carta redactada en forma diplomática. La segunda parte es oral, comprende una discusión informal en grupos reducidos de dos o tres temas de carácter general, una sesión simulada de un comité que debe adoptar una resolución y una entrevista personal con los miembros del equipo encargado de la selección.
3. ETAPA: Una entrevista ante el Consejo de Selección Final; Como se observa, este tipo de pruebas intentan superar los criterios estrictamente académicos, por una valoración mucho más amplia de la capacidad intelectual del aspirante. Finalmente en el sistema inglés la decisión del Consejo de Selección es definitiva y los candidatos que propone son siempre nombrados ya que la provisión no supera nunca el número de puestos vacantes.

Por su parte, la promoción del funcionario implica el pase de un nivel jerárquico a otro, exigiéndose pruebas para el cambio de categoría. En términos generales la promoción se basa en los siguientes criterios:

- a) Valoración del personal que realiza anualmente el superior jerárquico inmediato.
- b) Examen de la apreciación del trabajo del funcionario. Consiste en una entrevista anual entre el funcionario y el jefe que ha dado el visto bueno a la valoración anual.
- c) Entrevistas con relación a las carreras. Tienen como objetivo centrar las perspectivas del funcionario. Se producen cada cuatro años. En ellas se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

discuten los proyectos personales y el tipo de trabajo que desearía el funcionario efectuar.

Los ascensos se encuentran sujetos a un procedimiento reglado, en el que se destaca el relevante papel de las comisiones de ascenso ("promotion boards"). Estas comisiones analizan los candidatos a vacantes que se producen, estableciendo una orden de méritos entre los diversos candidatos en base a la información señalada, estableciendo un orden de méritos entre los diversos candidatos.

## 2.4 LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Antes de 1776 en los Estados Unidos de América se encontraban algunos elementos condicionantes de la administración colonial, como el hecho de nombrar a los funcionarios por conveniencia política, considerando los cargos públicos como favores dispensados al solicitante por servicios prestados o por futuras prestaciones. De ahí los intentos de construir un nuevo sistema político, transformando las antiguas colonias en estados autogobernados, sistema reflejado en los artículos de la Confederación donde se preveía los Estados Unidos reunidos en Congreso tendrán la autoridad para nombrar...los funcionarios que sean necesarios para la dirección de los asuntos generales de los Estados Unidos bajo su dirección. Aunque hay que destacar la importancia de las atribuciones del Congreso, como fundamentales en la regulación del Civil Service norteamericano.<sup>42</sup>

Los primeros años del nuevo Estado surgido tras la Constitución, estuvieron caracterizados por una función pública competente y libre de corrupción, en la que se impuso el realismo y la moderación, asentados sobre sólidas bases humanas. Los federalistas que gobernaron en los inicios de la administración norteamericana (Washington, Adams y Jefferson), se encontraron con una estructura administrativa sencilla formada por pocos departamentos. La administración de George Washington, se caracterizó por una cuidadosa selección de los candidatos a los cargos públicos, en la que los principales criterios a considerar lo fueron la honradez y la eficacia.

<sup>42</sup> Se cita fundamentalmente en la exposición del sistema americano a Juan Cruz Ferrer, La función pública superior en los Estados Unidos, INAP, México, 1984.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En 1828 con la elección del general Andrew Jackson, se produce un giro radical en la vida política de los Estados Unidos, surgiendo el tema de la igualdad. En la función pública, esto significa que cada americano era capaz de ejercer un puesto en la administración. La frase "a los vencedores pertenece el botín", fue la expresión más usada para reemplazar a los funcionarios del partido derrotado. De hecho, Jackson contribuyó a ello, ya que pronto comenzó a destituir funcionarios, colocando a su personal en los puestos importantes de la administración, tomando en consideración para ello más que la capacidad personal, la simpatía derivada de las actividades al servicio del partido, introduciendo la noción de la explotación política de los cargos en la administración federal, el propio Jackson justificaba esta práctica con tres argumentos:

- Los empleos públicos son tan sencillos que cualquiera podría ejercerlos.
- Los mandatos largos contribuyen a que los funcionarios sean cada vez menos sensibles a la voluntad popular.
- Proveer los empleos para los políticos, proporciona los incentivos necesarios para instaurar partidos políticos fuertes.

Pese a ello, no es correcto relacionar a Jackson como el defensor del *Spoils Systems* y su mayor explotador, ya que en realidad éste estaba ya sólidamente arraigado en algunos estados de la Unión, antes de que el propio Jackson asumiera el poder.

De 1829 a 1861 fue un periodo que se caracterizó por graves irregularidades de los funcionarios lo cual acrecentaba el sistema de despojo y la explotación de personal, traduciendo en una pérdida de eficacia y prestigio, con personal sin experiencia y dominados por la maquinaria del equipo oficial. Incluso fue frecuente la invitación a pagar una cuota del sueldo del funcionario para sufragar los gastos del partido. Sin embargo sobresalen contribuciones a la función pública como: una mayor democratización de la función, favoreciendo la igualdad, aún antecedida por la filiación partidista; el sistema de botín funcionó como eficaz mecanismo de reclutamiento y contribuyó a la formación de los partidos de masas.

Durante la administración de Lincoln surgen los primeros intentos de reforma, en 1864 se presenta un proyecto de ley para mejorar la eficacia del Civil Service a través de la selección objetiva de los funcionarios. Resultado de esto es la rotación de los funcionarios para contar con el apoyo del Congreso durante la guerra, así como evitar la destitución y nombramiento de nuevos funcionarios lo que provoca el declive del sistema, el cual se ve frenado a su muerte. Su sucesor Andrew Johnson

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



logra mayor poder sobre la función pública y en 1867 el Congreso aprueba la "Tenure of Office Act", la cual establecía la necesaria aprobación del Senado para los ceses de funcionarios.

En 1868 el *Joint Select Committee on Retrenchment* presentó un informe sobre la función pública y los males del sistema existente, con propuestas basadas en el sistema inglés, a través de una selección más adecuada de los funcionarios. Un grupo de personas conocido como "reformadores del servicio civil", promovieron el establecimiento de un nuevo sistema. Como consecuencia de estas acciones, el Presidente Ulyses S. Grant solicita la aprobación de las reformas para el acceso a la función pública y la permanencia en los cargos, que le permiten promulgar reglamentos en donde se toman en cuenta aspectos como la capacidad, la edad, la salud y los conocimientos para el acceso a la función pública; se crea una "Advisory Board of the Civil Service", más tarde denominada "Civil Service Comisión" con propuestas de normas para regular integralmente los aspectos de la función pública norteamericana con base en el Merit System.

La disposición Rider del 3 de marzo de 1871 promulga reglamentos que establecen las condiciones de acceso a la función pública (*executive orders*).

La Pendleton Act, promulgada en enero de 1883, establecía exámenes de carácter práctico para el acceso ala administración, con neutralidad política y seguridad en los cargos, pero sin el marco de una función pública moderna, neutralizando sólo los efectos del Spoils Systems, sin embargo establece la Comisión del Servicio Civil y el sistema de méritos.

Durante 1883 a 1932 el "Civil Service" se desarrolló básicamente en *Merit System* y la comisión se dedicó a tareas de gestión, sobresaliendo acciones como el fortalecimiento del Civil Service considerando para los ascensos los expedientes sobre la eficacia del personal; se asentaron los cimientos de una administración pública moderna, manifestándose el empeño por racionalizar el reclutamiento y la gestión de personal; en 1907 se crea el *Committee on Departmental Methods*, como un antecedente de la *Commission of Efficiency and Economy* y la aprobación de la *Lloyd-La Follette*-la cual reconoce entre otras cosas, garantías para los funcionarios en materia de separación del cargo; en 1923 la *Classification Act* inspira el principio "igual sueldo por igual trabajo".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La cual autoriza la clasificación de los puestos de acuerdo con deberes y funciones.

A la llegada de Eisenhower en 1953, se crea una nueva categoría de puestos exceptuados del servicio competitivo, con base en el carácter confidencial de sus funciones y la Segunda Comisión Hoover recomendó el establecimiento de un programa para regular la carrera de los ejecutivos superiores (Senior Civil Service). Aun así Eisenhower se apoyó principalmente en los funcionarios de carrera.

Los defectos que caracterizaban el sistema era por una parte la inadecuada provisión de cargos políticos; la carencia de neutralidad política del personal de carrera; la necesidad de establecer un nuevo sistema para los funcionarios de carrera y la notoria confusión en las funciones de la Civil Service Commission.

Con estos antecedentes, en 1978 es promovida por el Presidente Carter la "Civil Service Reform Act", la cual constituía una reforma amplia y profunda tanto de la estructura institucional como del régimen estatutario de la misma, fundamentada en la idea de una función pública más sensible a la voluntad popular, sintetizándose en: una respuesta de la función pública fiel a las necesidades políticas, reflejo de la voluntad del pueblo; ni la política de partidos ni el favoritismo personal deberían influir en la selección y promoción de los empleados del gobierno; el estatuto personal de los funcionarios no debería impedir sino facilitar la capacidad de los cargos directivos; y el gobierno tenderá a constituirse como empresario modelo, reclutando para ello a las personas más capacitadas.<sup>43</sup>

Los objetivos propuestos por Carter fueron los siguientes:

- a) Fortalecer la protección de los derechos legítimos de los funcionarios.
- b) Dotar los incentivos y oportunidades a los directivos para mejorar la eficacia y la sensibilidad de la administración federal.
- c) Reducir el papeleo y los costosos retrasos del entonces actual sistema de administración de personal.
- d) Promover la igualdad de oportunidades para el acceso al cargo.

<sup>43</sup> Cfr. Juan Cruz Ferrer, Procedimientos administrativos en materia de personal en la Ley de Reforma de la Función Pública Norteamericana de 1978, D.A., núm. 196, 1982, p. 143.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En 1980 vuelven al poder los republicanos encabezados por Ronald Reagan, quienes continúan intentando adoptar un *new patronage*, con un sistema de reclutamiento basado en el mérito, tanto fuera como dentro de la administración.

Durante la administración de George Bush la función pública mantiene las características del Civil Service.

En septiembre de 1993, el Vicepresidente Al Gore preparó un estudio intensivo solicitado por el Presidente Clinton denominado "National Performance Review" (NPR), considerado como un compromiso a largo plazo para el cambio y cuyo objetivo era pasar de los trámites burocráticos a los resultados para crear una administración pública que funcionara mejor y costara menos. Uno de los aspectos considerados para iniciar las tareas fue no tener otra alternativa. "Nuestro gobierno tiene problemas, ha perdido su sentido de misión; ha perdido su ética de servicio público; y, lo que es más importante, ha perdido la credibilidad de los ciudadanos americanos. En tiempos como éstos, lo más peligroso es no hacer nada. Debemos tener el valor de arriesgarnos a cambiar.

Entre los principios del NPR se estableció, entre otros, el dar más poder a sus empleados y fomentar la excelencia, de ese modo se creaba un claro sentido de misión, se proponía una mayor delegación de autoridad y responsabilidad, la sustitución de reglamentos por incentivos y la medición del éxito a través de la satisfacción del cliente (contribuyente).

Dentro de las principales recomendaciones del NPR por agencia vinculadas con la función pública destacan:

- Diseñar sistemas integrados de personal y formación: Esta recomendación se centra principalmente en la problemática del desarrollo organizativo y la formación dentro de los Servicios de Inteligencia (INTEL).
- Reducir la duplicación de centros de formación de los cuerpos de policía: Es preciso revisar la duplicación de centros de formación de policías federales.
- La formación requerida por los distintos cuerpos deberá ser impartida en los centros ya existentes.
- Potenciar los programas de recolocación para los funcionarios con alguna incapacidad laboral: Con estas recomendaciones, los funcionarios con incapacidad laboral tendrían perspectivas de volver al trabajo remunerado gracias a la ampliación del programa *vuelta al trabajo* del Departamento de trabajo. Su reincorporación representaría

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

un ahorro al reducir los costes a largo plazo de las prestaciones federales.

Crear un consejo interinstitucional para el desarrollo profesional del personal: Como el principal obstáculo para la creación de un sistema integrado de desarrollo profesional es la naturaleza categórica de los fondos federales y la fragmentación estructural de numerosos programas federales; esta recomendación propone la coordinación de los planes de desarrollo del personal mediante la creación de un consejo multiagencias para el desarrollo del personal y la *consolidación de abajo-arriba de las ayudas* a estados y municipios.

Las características sobresalientes de la función pública actual en Norteamérica parten desde la existencia de comisiones y oficinas de diferentes niveles que no permiten identificar la estructura en la materia, así como la ausencia de una tradición burocrática originando un empirismo y poco progreso de la función pública.

La Constitución norteamericana limita el poder del presidente en cuanto a los nombramientos de personal, por principio los nombramientos discrecionales son sometidos a la aprobación del Senado y cuando el Congreso confía el nombramiento de algunos funcionarios a la autoridad encargada de supervisar su actividad, así el Congreso determina por ley los puestos comprendidos dentro del Competitive Service. El presidente tiene la potestad reglamentaria que recibe tanto de Rider de 1871, como de Pendleton Act, además se le otorga la facultad de crear, reorganizar e incluso suprimir agencias con sujeción a determinadas limitaciones legislativas. El texto constitucional norteamericano otorga al presidente una importante responsabilidad en cuestión de personal, otorgándole una amplísima discrecionalidad sobre el particular.

El régimen federal vigente en materia de función pública es una numerosa existencia de leyes de servicio civil en cada uno de los estados que conforman la Unión, el 65 por ciento de los municipios tienen sus propias leyes en esta materia, caracterizándose además de contar con sistemas de servicio civil independientes entre los propios municipios de un estado.

En cuanto a las estructuras institucionales existentes para el manejo de la función pública, la Oficina de Dirección de Personal con determinada independencia del Ejecutivo tiene como atribuciones la organización y gestión del reclutamiento, la formación y perfeccionamiento de funcionarios, los sistemas de remuneración, etc. Además el director de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

oficina es consejero del presidente en asuntos relativos al personal laboral.

Con respecto al "System Merit" y el desarrollo de la carrera del funcionario el estatuto de la Función Pública Federal establece:

- La codificación de los principios del sistema de méritos, sintetizándose en:
  - a) Los funcionarios serán reclutados con base en su competencia demostrada en los concursos y exámenes correspondientes. Se prohíbe la discriminación de candidatos por opiniones políticas, color, raza, religión, etc; asimismo, a trabajos iguales corresponden sueldos iguales.
  - b) En el desempeño de sus funciones los funcionarios deberán actuar con base en criterios de integridad e interés general; la administración por su parte favorecerá los cursos de formación de personal, separando de su cargo a los que no alcancen niveles mínimos.
  - c) La administración garantizará la protección de los funcionarios contra acciones arbitrarias, así también defenderá contra represalias de sus superiores jerárquicos.

El Servicio Ejecutivo Superior, constituye un sistema de dirección de personal aplicado a la mayoría de los ejecutivos que desarrollan funciones en los niveles superiores de la administración federal. Está concebida como una estructura autónoma y subordinada al presidente tanto los de la carrera como los de designación política, con un estatuto personal que depende del rendimiento profesional evaluado continuamente. Se establece para asegurar la eficacia y legalidad de la actuación administrativa y están sometidos al control de la Oficina de Dirección de Personal y sus principales objetivos son:

- a) Alcanzar un óptimo nivel de eficacia tanto en la organización como en la actuación administrativa.
- b) Reclutar y retener ejecutivos altamente competentes.
- c) Asegurar la continuidad en la prestación de los servicios y la neutralidad política de la administración dotando a los funcionarios superiores de un estatuto jurídico; y
- d) Crear una estructura de verdadera colaboración entre los ejecutivos de carrera y los de designación política, incrementando la sensibilidad de los ejecutivos de carrera a la dirección política de las agencias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO III

# CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

### 3.1 DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

Hablar del Servicio Civil de Carrera en nuestro país no es un tema novedoso. En efecto, ya que en la Ley Federal del Trabajo de 1931 se hablaba de Leyes de Servicio Civil que regulaban el trabajo de los servidores públicos. Desafortunadamente esta disposición sería más tarde derogada, al promulgarse en 1938 el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Unión.

En 1963 se abroga este Estatuto y se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto como consecuencia de las reformas al artículo 123 constitucional que da lugar al apartado "B". En esta Ley se precisa el trabajo de base y el trabajo de confianza. En rigor no podemos hablar en la Administración Pública Mexicana de un Servicio Civil de Carrera, sino más bien de un servicio civil que sólo alcanza a los trabajadores de base, fundamentalmente a puestos administrativos, auxiliares, operativos. Los puestos clave de planeación, organización, dirección y control están considerados actualmente como trabajos de confianza.

En la Comisión de Administración Pública que se formó en la entonces Secretaría de la Presidencia, en 1965, se habla también de racionalizar la administración del personal a través de la posible introducción del Servicio Civil de Carrera.

En 1971 se crea el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado.

En 1972 se crea el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado. En este mismo año, en el contexto del Programa de la Reforma Administrativa, se crea la Comisión de Recursos del Gobierno Federal y los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los de Capacitación. Asimismo se acuerda la prestación de los quinquenios.

En 1974 se decreta la jornada de ocho horas y la semana laboral de cinco días.

En 1976 se crea la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, dependiente de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

En 1977 se decretan las jornadas de trabajo en horarios corridos, a efecto de ahorrar energía eléctrica y otros recursos materiales.

En 1978 se decreta el aguinaldo de 40 días. En este mismo año se crea el Instituto Nacional de Capacitación Administrativa.

En 1979 se diseña el programa General para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado.

El 28 de junio de 1983 fue instalada la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil y su reglamento se publica en el Diario Oficial al día siguiente. Esta Comisión se creó como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de carrera de la Administración Pública Federal.

En 11 años se ha avanzado en algunos subsistemas del Servicio Civil de Carrera, en efecto existen logros en materia de catálogo de puestos, de análisis y descripción de puestos; en materia de relaciones laborales y sindicales; en remuneraciones en aspectos de bancos de información del personal. Sin embargo, poco se ha avanzado en materia de otros subsistemas no menos importantes: Planeación de Recursos Humanos, Introducción al puesto, Reclutamiento, Selección y Desarrollo del Personal, calificación de méritos y, lo más importante, modificar actitudes hacia el cambio, el arraigo, compromiso y lealtad al país, independientemente de los grupos de poder o de los partidos que llegan a la administración pública.

Falta mucho por avanzar asimismo en materia de una nueva cultura de calidad, servicio, productividad y competitividad de las actividades, funciones, sistemas y procesos administrativos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, todavía para hablar de un Sistema de Servicio Civil de Carrera en México sería necesario emprender varias acciones tendientes a lograr la profesionalización y el desarrollo integral y armónico de la administración de personal público, entre otras, señalamos las siguientes:

- a) Revisión y actualización de todo el marco jurídico que regula actualmente el ingreso, permanencia, desarrollo y egreso de los servidores públicos, tanto de los llamados de base como de los de confianza.
- b) Integrar en un mismo Código diversas disposiciones en materia de personal, estímulos, recompensas, responsabilidades y sanciones.
- c) Definir realmente la voluntad política de lo ejecutivo federal y estatal, y de los ayuntamientos del país para formular, organizar, implantar y controlar un Sistema de Servicio Civil de Carrera que sea planeado, consensado, legítimo, integral, armónico y unitario, de largo plazo y por encima de juegos de poder, de posturas partidistas o de intereses palaciegos de burocracias civiles o sindicales.
- d) Me parece que si realizáramos en este momento una evaluación del costo y beneficio de la implantación del Servicio Civil de Carrera en México, no cabe la menor duda que resultaría positivo, fundamentalmente por tres razones: por que está concluyendo prácticamente en nuestro país el proceso de privatización por que la iniciativa privada tiene que buscar hoy por hoy hacer frente el reto de crear los millones de empleos remunerados y productivos que se requieren y, por que un federalismo activo, funcional y viable implica disponer del mejor recurso humano en cada región.
- e) Realizar un Censo Nacional de Servidores Públicos, a fin de detectar perfiles y necesidades concretas, y para delinear a la medida del Servicio Civil de Carrera.

En tal virtud el concepto de Servicio Civil de Carrera es muy versátil, el cual varía de la madurez que han alcanzado los diversos modelos de administración pública que subyacen en los diferentes paradigmas de evolución, progreso, crecimiento, desarrollo y modernidad que cada Estado y Sociedad han definido como viables para su cultura y proyecto filosófico.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



No obstante esas diferencias, las Naciones Unidas definieron en 1961 la tesis de que: "El Servicio Civil de Carrera es el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son:

- 1.- Una Ley básica de administración de personal de servicio civil.
- 2.- Un organismo responsable de su aplicación.

La Dirección de Servicio Civil dependientes de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto lo definió como:

*La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.*

Para el maestro Miguel Duhalt Krauss<sup>44</sup> es: "El conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de Administración de Personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública".

En un concepto propio; el Servicio Civil de Carrera es, en primer lugar, un medio o instrumento de los Estados para acelerar el desarrollo de los pueblos. En segundo lugar, tiene que ver no solamente con un conjunto de normas, técnicas y procedimientos de la administración de personal, sino que su alcance es más profundo. En efecto tiene que ver con un conjunto de cambios de conducta, de actitudes, de moral pública del personal que labora para un Estado. Normas jurídicas y éticas son inseparables, así como las técnicas son inseparables de las actitudes y la moral pública de los procedimientos. En otro sentido complementario el Servicio Civil de Carrera tiene que ver también con la cultura y el desarrollo organizacional planeado y dirigido, tendiente a lograr una profesionalización, compromiso institucional y lealtad al Estado y a la sociedad como un todo indivisible.

Solo un servidor público profesional será capaz de proporcionar a la ciudadanía los servicios que demanda con la diligencia, honestidad, eficacia y eficiencia que ésta requiere.

<sup>44</sup> Hacia una nueva cultura administrativa, Instituto de administración pública de Sinaloa, en Revista memoria, ciclo de conferencias, México, enero de 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La profesionalización es un medio de superación del servidor público, además de constituir un factor de permanencia productiva, ascenso y promoción dentro del servicio público.

Finalmente el Servicio Civil de Carrera tiene que ver con la calidad, productividad y competitividad de los servidores públicos a fin de hacer la administración pública el medio racional de un Estado eficiente en lo social, económico y político.

## **3.2 EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO**

Conocer el complejo y diverso marco jurídico laboral y administrativo que regula las relaciones de los trabajadores al servicio de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, constituye un factor de primordial importancia para la toma de decisiones, así como para instrumentar las acciones tendientes a modernizar la administración de los recursos humanos y avanzar en la instauración de un servicio civil de carrera.

Identificar el alcance de las disposiciones contenidas en dicho marco jurídico permitirá evaluar la problemática señalada en la introducción de la presente tesis. Con esa idea, a continuación se resumen las principales disposiciones jurídicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes reglamentarias y en otros ordenamientos legales que regulan las relaciones laborales entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los trabajadores a su servicio.

El artículo 123 Constitucional establece que existen dos grandes regímenes jurídicos laborales:

- El régimen laboral derivado del Apartado A) y de su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo (LFT), y
- El régimen laboral y administrativo burocrático, derivado del Apartado B) y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así, las relaciones de trabajo entre los Titulares de las dependencias y sus trabajadores, se regulan invariablemente por el Apartado B) del artículo 123 constitucional. Sin embargo, en el caso de las entidades (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades nacionales de crédito y fideicomisos públicos) no existe uniformidad, ya que mientras algunas rigen sus relaciones laborales con base en dicho Apartado B), otras lo hacen conforme al Apartado A), sin que de manera general existan criterios objetivos bajo los cuales las entidades deban ubicarse en uno u otro apartado.

Además, la propia Carta Magna dispone que los miembros de las fuerzas armadas, el personal del servicio exterior, los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Tal situación se complica al existir casos, como el de las sociedades nacionales de crédito, que de acuerdo con la disposición constitucional prevista en la fracción XIII Bis del Apartado B) del artículo 123, rigen sus relaciones por una ley específica en la que, por razones históricas y políticas (nacionalización de la banca decretada en 1982) se mezclan preceptos que indistintamente corresponden a uno y otro régimen laboral.

Además, también debe tenerse presente la existencia de la tesis de jurisprudencia 01/1996 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que declara inconstitucional el artículo 1º de la LFTSE y señala que los organismos descentralizados deben regir sus relaciones laborales por el Apartado A) del artículo 123, siendo que su gran mayoría en los decretos o leyes que dispusieron su creación establecen que los mismos regularían sus relaciones laborales por el Apartado B).

En ese contexto a continuación se enuncian las principales disposiciones del marco jurídico que aplican en cada uno de los citados apartados laborales.

#### **Artículo 123 ( Apartados "A" y "B" )**

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 contempló desde su origen, los principios fundamentales que garantizan los derechos de los trabajadores, sin hacer distinciones entre los trabajadores particulares y servidores públicos. No obstante más adelante, se modifica el artículo 123

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

constitucional y se establecen dos apartados, el "A" que trata lo concerniente a las relaciones de trabajo, vinculadas con los factores de producción, y el apartado "B" en el que se tutelan las relaciones del Estado con los servidores públicos.

Con respecto al *Apartado "A"* del artículo 123, existe como Ley Reglamentaria, La Ley Federal del Trabajo que regula aspectos sobre: jornada máxima de trabajo, libertad de asociación profesional, prestaciones para trabajadoras embarazadas y lactantes, contrato individual, contratos colectivos de trabajo, derecho de huelga, resolución de conflictos a través de organismos jurisdiccionales de mediación, conciliación y arbitraje, descanso semanal obligatorio, salario igual, para salario igual, salario mínimo y medidas protectoras al mismo, participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, responsabilidad empresarial por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, reinstalación o indemnización por despido injustificado, medidas protectoras del patrimonio familiar, derechos de los trabajadores a vivienda digna y derecho a la seguridad social, entre los mas importantes.

Las disposiciones legales que corresponden a estos organismos sustentó la creación de una de las instituciones sociales más importantes de América Latina, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

A su vez, en aspectos de vivienda de los trabajadores, México cuenta con el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para Trabajadores (INFONAVIT).

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta el contenido de las fracciones del *Apartado "B"* del artículo 123 constitucional, tutelando los derechos y deberes de los servidores públicos.

Cabe señalar que, en su concepción original, el artículo 123 no incluyó referencia específica a las relaciones laborales del Estado con sus empleados. El apartado "B" fue incorporado en la Constitución Mexicana en el año de 1960 y su Ley Reglamentaria se promulgó en el año de 1962. Los antecedentes de la regulación actual se encuentran en un Acuerdo Presidencial del año de 1934 por el que se estableció el *Servicio Civil* por un tiempo determinado, con facultades discrecionales del propio Ejecutivo Federal, así como la expedición posterior, en 1938, del estatuto de los trabajadores al servicio de la unión y su reforma en 1941 por el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, hasta

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

llegar a la vigente Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, que data del año 1972.

Así, esta Ley incorpora al mundo jurídico laboral las relaciones de trabajo entre el Estado y sus empleados, estableciendo una división entre trabajadores de base y de confianza, excluyendo a estos últimos de la aplicación de la Ley.

El contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado incluye el reconocimiento a: derecho al cargo, jornada de trabajo, descansos y vacaciones, ascensos, inamovilidad, escalafón, derecho de asociación y huelga, derecho a ventilar controversias laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, derecho a la seguridad social y vivienda por parte del Estado, seguros, prestaciones y servicios, entre los más significativos.

Asimismo, existe el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con funciones similares a la del IMSS, así como el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), cabe señalar que en la estructura de la administración pública en México, la aplicación de la normatividad laboral para el personal federal recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementado con las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ambas dependientes del Ejecutivo Federal. Existen igualmente ordenamientos jurídicos relacionados con el servicio público como lo son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El apartado "B" consta de 14 fracciones, en las cuales quedaron comprendidas todos los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del estado, planteándose con auténtica individualidad el nuevo régimen jurídico de la burocracia, estableciendo bases generales progresistas e importantes que por desgracia son letra muerta.

De las 14 Fracciones se destacan para nuestro estudio la VII y la VIII que establecen en términos generales que la designación del personal se haga atendiendo a los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, en tanto que los derechos de escalafón se traducen en el hecho de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los aspirantes. También se consigna la obligación para el Estado de organizar escuelas de administración pública.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sobre este particular, a reserva de hacer un análisis más detallado en el capítulo siguiente relativo a la selección del personal, se puede decir que lo cierto es que el desconocimiento de la fuerza de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, ha traído como consecuencia la inexistencia de un sistema que permita evaluar los recursos humanos por sector, niveles jerárquicos y posiciones individuales, incluso ha impedido efectuar proyecciones futuras sobre necesidades del personal. En cuanto hace a los sistemas escalafonarios, estos se distorsionan generalmente en la práctica, debido quizás a que si bien es cierto que la LFTSE concede prioridad a los conocimientos y aptitudes, se sigue dando preferencia a la antigüedad como factor decisivo en la promoción.

### 3.2.1 Apartado A)

A los trabajadores al servicio de las entidades paraestatales que rigen su relación laboral por el Apartado A) del artículo 123, le son aplicables las disposiciones establecidas en la LFT, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Fomento de la Vivienda para los Trabajadores. Dentro de este grupo de trabajadores encontramos a todos aquellos que pertenecen a las ramas industriales o de servicios a que se refiere la fracción XXXI del propio apartado.

Por otra parte, conforme lo establece el artículo 3º constitucional, los empleados de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les reconozca autonomía, también se ubican dentro del apartado que nos ocupa.

A este apartado laboral pertenecen aquellos organismos descentralizados y Paraestatales de la Administración Pública Federal que desde su instrumento de creación fueron ubicados en el mismo (PEMEX, CFE, IMSS); los que habiendo sido creados dentro del Apartado B) han promovido su cambio de régimen, a raíz de la mencionada jurisprudencia 01/1996 emitida por la SCJN; las empresas de participación estatal mayoritaria (Biológicos y Reactivos de México, S.A., Consejo de Promoción Turística de México, S.A.) y los que con el fin de concretar los procesos de desincorporación de unidades productivas han tenido que cambiar su régimen laboral del Apartado B) al A). (vgr. Aeropuertos y Servicios Auxiliares).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los trabajadores regulados por el artículo 123 constitucional se estratifican con base en los dos apartados, señalando una clara diferencia de éstos. Los trabajadores del apartado A) se integran en tres grandes ramas:

- a) Los que prestan sus servicios a empresas de competencia federal;
- b) Los que prestan sus servicios a empresas de competencia local; y
- c) Los trabajadores de universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

De acuerdo con las disposiciones legales que regulan este apartado, las relaciones laborales se formalizan a través de contrato individual de trabajo, contrato ley o contrato colectivo de trabajo, siendo en este último instrumento en el que se establecen las prestaciones económicas y demás condiciones colectivas de trabajo, las cuales son susceptibles de ser otorgadas y aplicadas tanto a los trabajadores sindicalizados, como a los de confianza.

### **3.2.2 Apartado B)**

En este apartado del artículo 123 Constitucional, se encuentran comprendidas las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal que regulan sus relaciones laborales por lo dispuesto por la LFTSE; así como por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y por la Ley del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en lo relativo a las prestaciones de seguridad social.

En dicho apartado se consignan los derechos esenciales que corresponden a los trabajadores al servicio del Estado adscritos a ese régimen, entre los que destacan, entre otros, la jornada máxima de trabajo, salarios, inamovilidad, días de descanso, vacaciones, derechos escalafonarios, etc.

De particular importancia resulta destacar el contenido y alcance de la fracción XIV de este apartado laboral, ya que en él se encuentra la única disposición en la Constitución relativa a los derechos laborales que corresponden a los servidores públicos de confianza. En efecto, esta disposición establece a la letra que "La ley determinará los cargos que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social".<sup>45</sup>

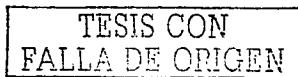
Existen, además, otras disposiciones constitucionales como a las que a continuación se enuncian, que complementan el régimen laboral y administrativo al que se encuentran sujetos los trabajadores al servicio del Estado, y que constituyen facultades u obligaciones del Congreso, de cada una de sus Cámaras o del Ejecutivo.

Las fracciones XI, XIV y XX del artículo 73, consagran la competencia del Congreso en materia de creación y supresión de empleos públicos de la Federación; para señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; y reglamentar la organización y servicio del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales; así como del Cuerpo Diplomático y Consular.

El artículo 75 de nuestra Carta Magna consigna la obligación a cargo de la Cámara de Diputados de establecer en el Presupuesto de Egresos que se someta a su aprobación, las retribuciones correspondientes a los empleos del Gobierno Federal, disposición que se relaciona con lo dispuesto en el artículo 127 de la propia Constitución Federal, en el sentido de que las remuneraciones de los servidores públicos serán adecuadas e irrenunciables y que deberán determinarse anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los de las entidades paraestatales, según corresponda.

Lo señalado en el párrafo anterior se relaciona a su vez con lo dispuesto en la mencionada fracción XI del artículo 73, en la fracción IV del Apartado B) del artículo 123 y en el artículo 126, en cuanto a que los salarios de los trabajadores se fijarán en los presupuestos respectivos, así como la prohibición de efectuar pago alguno que no esté previsto en el presupuesto o determinado en ley posterior. Finalmente, en el artículo 89 fracción II de la Carta Magna que dispone, entre las atribuciones que corresponden al Presidente de la República, la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, a los empleados superiores de Hacienda, a los agentes diplomáticos y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en las leyes.

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123.





Los trabajadores regulados por el artículo 123 constitucional, Apartado B) inciden en dos categorías:

- a) Trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, y
- b) Trabajadores al servicio del gobierno del Distrito Federal.

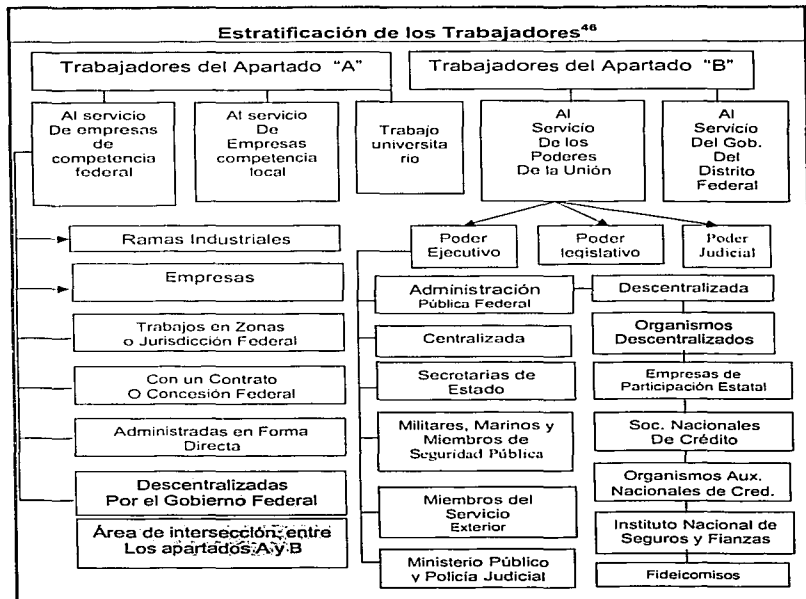
El propio apartado B) establece, en su fracción XIII, qué sectores contarán con sus propias leyes:

- a) Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública; y
- b) El personal del servicio exterior.

En cuanto a derechos colectivos, los trabajadores del Apartado A) cuentan con una mayor amplitud para la sindicación, la contratación colectiva y el derecho de huelga, así como un régimen específico de seguridad social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 1

**TRABAJADORES REGULADOS POR EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**


<sup>46</sup> Eduardo José, adaptado de Torres Maldonado, "La estratificación constitucional y organizacional de los trabajadores en México: Dos formas de control político", en *Reseña Laboral Burocrática*, num. 9, GEM, STYPS, Toluca, México, p.51.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.2.3 Disposiciones reglamentarias que integran el marco laboral de los trabajadores al servicio del estado**

Del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan una serie de disposiciones cuyo objetivo es reglamentar, en forma específica, cada una de las modalidades de la relación jurídico laboral y administrativa que se encuentran contenidas en dicho apartado, y que básicamente son:

*Régimen Burocrático Típico.*- La relación laboral existente entre los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los trabajadores de las mismas; a la cual la doctrina ha dado en llamar "régimen burocrático típico",<sup>47</sup> el cual está reglamentado por la LFTSE, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1963 y cuyos antecedentes inmediatos son: el Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y el Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil de 1934.

*Régimen Burocrático de las Fuerzas Armadas.*- La Ley Orgánica de la Armada de México del 14 de enero de 1985; la Ley de Ascensos de la Armada y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos del 26 de diciembre de 1986, son los principales ordenamientos que reglamentan el régimen jurídico burocrático de las fuerzas armadas.

*Régimen Jurídico Burocrático del Servicio Exterior Mexicano.*- Aquí encontramos dentro de las disposiciones reglamentarias: la Ley del Servicio Exterior Mexicano del 10 de enero de 1994 y el Reglamento de dicha Ley, la cual tiene entre sus antecedentes a la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano del 8 de enero de 1982 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano del 4 de marzo de 1967.

*Régimen Jurídico Burocrático del Sistema Bancario Mexicano.*- Las principales disposiciones reglamentarias en este sector se encuentran en: la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política.

<sup>47</sup> Carlos Morales Paulín, Derecho Burocrático, México, Porrúa, 1995, p. 66.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A diferencia del Apartado A), en este apartado la relación laboral se establece o deriva de un acto de naturaleza administrativa como lo es el nombramiento. Por su parte, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5º, 6º, 8º, 87 a 91 y demás aplicables de la LFTSE, las prestaciones económicas contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo única y exclusivamente aplican al personal de base. Esto es así, por que si bien el artículo 5º enuncia las funciones y puestos que serán considerados de confianza, el artículo 8º de la propia LFTSE excluye de su aplicación a los trabajadores que forman parte de este grupo.

Al quedar excluidos de la aplicación de la LFTSE, los trabajadores de confianza cuya relación con el Estado es de índole administrativa y no laboral, no gozan, entre otros derechos principales, de la estabilidad en el empleo ni de indemnización en caso de ser separados del mismo, aspectos que se estima deben ser regulados mediante la Ley del Servicio Civil Federal o una Ley del Servicio Civil Local, que más adelante se detalla en el cuerpo del presente trabajo.

### **3.2.4 Régimen jurídico de los trabajadores de confianza al servicio del estado**

Como antes ha quedado señalado, la fracción XIV del Apartado B) del artículo 123 constitucional es la única disposición que de manera expresa se refiere a los derechos que les corresponden a los servidores públicos de confianza. Así, desde el punto de vista constitucional los únicos derechos de que gozan los trabajadores de confianza, son los relativos a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social. Esta situación constituye, por sí sola, una diferencia sustancial entre los trabajadores de base y los considerados de confianza que prestan sus servicios en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por otro lado y dentro de la legalidad que impone el derecho positivo, es preciso señalar que el artículo 4º de la LFTSE dispone que "los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".<sup>48</sup> Aunado a ello, y con el objeto de establecer una diferenciación aun más clara entre los trabajadores de base y los de confianza, el artículo 5º del

<sup>48</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, art. 4.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

citado ordenamiento enuncia de manera expresa, los puestos que serán considerados de confianza, señalando asimismo los lineamientos y funciones que deberán tenerse en cuenta para que un trabajador sea considerado de confianza. Sin embargo, el artículo 8º de esa misma Ley excluye expresamente de su aplicación a este grupo de servidores públicos.

En congruencia con las aludidas disposiciones Constitucionales y de la Ley Reglamentaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido criterio jurisprudencial en el sentido de que los trabajadores de confianza no gozan de los demás derechos reconocidos en el Apartado B) del artículo 123 a los trabajadores de base, como lo son, entre otros, el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, vacaciones, etc.<sup>49</sup>

En el mismo sentido se han pronunciado los Tribunales Colegiados de Circuito al establecer que aun cuando el Tribunal de Arbitraje tiene competencia legal para dirimir las controversias entre los Poderes del Estado, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados y sus servidores, no se debe perder de vista que del análisis del artículo 123 constitucional, Apartado B), fracción IX, en relación con la fracción XIV del propio numeral constitucional citado, se desprende que los trabajadores de confianza no son beneficiarios de las prestaciones que se derivan del derecho a la estabilidad en el empleo.<sup>50</sup>

Derivado de los fundamentos constitucional, reglamentario y jurisprudencial anteriores, resulta incontrovertible que jurídicamente es impropiciente, otorgar el mismo tratamiento a los servidores de confianza y a los de base.

Cabe destacar, además, que la Doctrina del Derecho Administrativo coincide en que existe una diferencia jurídica esencial y fundamental entre los trabajadores de base y las personas que desempeñan cargos de confianza, toda vez que los primeros son trabajadores de apoyo que no ejercen autoridad y los segundos, son en quienes se confía el mandato constitucional de la soberanía popular a que se refiere el artículo 39 de

<sup>49</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, mayo de 1997, Tesis: P: LXXIII/97, Página:176, Materia: Laboral, Constitucional.

<sup>50</sup> Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, septiembre, página 390.



nuestra Carta Magna, el ejercicio del poder público y la facultad del *imperium* del Estado, todo lo cual no puede estar sujeto evidentemente a disposiciones de carácter laboral, por lo que, para el mejor cumplimiento de esa alta responsabilidad, se abren las vías del Derecho Administrativo.<sup>51</sup>

En este orden de ideas y derivado del vacío jurídico existente en la regulación de los derechos y obligaciones de los servidores públicos de confianza, al contar únicamente con los beneficios de seguridad social y medidas de protección al salario que señala la Constitución, y al no contar con un instrumento jurídico con rango de ley que regule lo relativo al reclutamiento, selección, ingreso, desarrollo profesional y separación de los servidores públicos de confianza, es el motivo principal por la que nos dimos a la tarea de exponer el vacío jurídico existencial que hay con respecto a los trabajadores de confianza. Asimismo, como se expone más adelante la de diseñar un modelo de servicio público de carrera que establezca las bases para la elaboración de un proyecto de Ley del Servicio Público de Carrera Federal y Local, en éste último en el estado de Guerrero, principal interés que nos ocupa en el presente trabajo, una Ley Federal que regule a los trabajadores de confianza que dependan de la Administración Central Federal, y una Ley que regule a los mismos, pero que dependan de la Administración Central Local.

Esta Ley sería una herramienta que ofrecería tanto a los servidores públicos de confianza como a los trabajadores de base, una alternativa de desarrollo, en el caso de estos últimos, como un complemento a los mecanismos que al respecto contempla la LFTSE.

### **3.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA**

La necesidad de contar con una Administración Pública moderna y eficiente, que responda con oportunidad y flexibilidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, a la vez que promueva el uso eficiente de los recursos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas, hace imperativo que se continúe avanzando en la implantación de un sistema de Servicio Público de Carrera, en virtud de que como se ha señalado, es necesario crear una

<sup>51</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1988, t. I, P. 366.



serie de acciones de carácter administrativo que constituyan las bases de operación de dicho sistema, lo que contribuye a que el servidor público pueda realizar una carrera administrativa y, consecuentemente, profesionalizar la función pública en beneficio de la sociedad.

Sin embargo, para hacer viable técnica y jurídicamente la implantación de un sistema de servicio público de carrera, es indispensable, como primer paso, dotar a los servidores públicos de confianza de un régimen jurídico permanente y con rango de ley, que defina y regule la actuación y responsabilidad de éstos, frente a las dependencias y viceversa. Esto, además, permitirá establecer una vía alterna de desarrollo para el personal operativo, sin tener que enfrentar las implicaciones políticas que traería consigo llevar a cabo reformas a la LFTSE.

Dicho régimen jurídico debe distinguir entre los hoy denominados trabajadores de confianza, por una parte, a los servidores públicos de carrera y, por la otra, a los servidores de libre designación, y determinar, consecuentemente, los derechos que corresponderán a unos y otros. Esto en virtud de que para implantar el sistema de servicio público, se requiere introducir un elemento de seguridad jurídica que permita a los servidores públicos de carrera gozar de más estabilidad en los puestos que desempeñen, a la vez que se mantenga la posibilidad de que haya un determinado número de servidores públicos que puedan ser nombrados y removidos libremente, como hoy sucede, por el funcionario cuya área corresponda su designación.

En el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil Federal contiene disposiciones sustantivas que, sin lugar a dudas, constituirían beneficios adicionales a los que hoy en día disfrutan los trabajadores de base, como serían, entre otros: recibir más apoyo para capacitarse; el derecho a recibir estímulos por productividad, eficiencia y calidad en función de su desempeño individual; multiplicar las oportunidades para ocupar puestos de mayor nivel; formar parte de una bolsa de trabajo cuando sean separados del sistema de Servicio Civil Federal, independientemente de conservar el derecho de regresar a su plaza de base. Estos beneficios constituyen un incentivo para que los trabajadores de base consideren conveniente apoyar una ley de esta naturaleza.

De todo lo antes expuesto se desprende que el sistema de servicio civil que se propone implica crear un nuevo régimen jurídico de naturaleza administrativa, al cual podrían ingresar los trabajadores de base, con el fin

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de convertirse en servidores públicos de carrera y lograr alcanzar así puestos de mayor jerarquía y responsabilidad y, consecuentemente, mejores remuneraciones. Todo ello, con estricto y absoluto respeto a los derechos laborales que conforme al régimen de la LFTSE les corresponden y, desde luego, sin afectar sus derechos adquiridos.

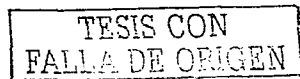
Alcanzar dichos objetivos es una tarea compleja y riesgosa que involucra costos y beneficios. A continuación se revisan las principales ventajas y desventajas que presenta el servicio civil de carrera para, posteriormente, evaluar el dilema al que se enfrentan los gobiernos que consideran establecer un sistema de este tipo para administrar a los servidores públicos.

### 3.3.1 Ventajas

1.- *Eliminación de la cultura de la lealtad individual.* Esta cultura, que aún explica la conformación de muchos equipos de gobierno, no podrá ser sustituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, dado que requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como del sistema de incentivos y castigos. Ante estas circunstancias, un servicio civil bien establecido contribuirá al cambio en gran medida.

2.- *Generación de seguridad laboral con base en el mérito.* Otra situación que se aprecia en el servicio público en general, evaluado por la ciudadanía, es que funcionarios de jerarquía media y alta de magnífico desempeño no cuentan, en muchas ocasiones, con seguridad en el empleo. Esta incertidumbre explica en parte la corrupción en la administración pública. Debe haber mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables (que no "responden" de manera eficiente a sus obligaciones) y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño. Asimismo, la falta o inadecuada legislación en la materia deriva en arbitrariedad en la selección de personal con criterios distintos al mérito. Estos problemas se reducirán si se cuenta con un servicio profesional de carrera eficiente.

3.- *Preservación de la memoria institucional.* La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas corruptas por parte de los mismos, también propicia que se elimine su experiencia acumulada. Ésta pérdida no sólo tiene costos de





tiempo e información, sino que también obstaculiza un flujo constante de los servicios administrativos. En este contexto, un servicio civil de carrera eficiente no se limita a una simple regulación de las relaciones formales entre el gobierno y sus agentes, sino que establece las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integrarán la administración de los recursos humanos dentro del marco de la modernización de la administración pública.

4.- *Capacitación.* Capacitar a los funcionarios públicos de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones. Además de generar el incremento de su productividad, les proporciona incentivos cuasieconómicos que les permite saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.

5.- *Resultados.* Debido a que los sistemas de administración de personal, como los que se describen en esta obra, generan incentivos para que los funcionarios realicen sus labores eficientemente, se genera una menor demanda de recursos por parte de cada agencia; lo que permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.

6.- *Factibilidad de implementación.* Profesionalizar la administración pública en países donde existe desconfianza generalizada en el gobierno, parece una tarea difícil. Sin embargo, es precisamente allí donde es posible obtener resultados sustanciales en un periodo relativamente corto.

### 3.3.2 Desventajas

1.- *Disminución de oportunidades.* Los sistemas profesionales de carrera han venido asociados con mucha frecuencia a importantes problemas; por ejemplo, han generado una sobre oferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de los sistemas. Muchas veces, la seguridad laboral ha tendido, desafortunadamente, a acentuar más que a solucionar el problema de la ineficiencia, debido a dificultades en la implantación de los procesos de evaluación de los funcionarios públicos. Por otro lado, los principios y ventajas de los sistemas de mérito no se realizan con facilidad, ya que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

2.- *Ineficiencia.* Si bien un servicio civil de carrera fomentaría una cultura de la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, algunas veces estos sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrearán problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía, entre otros problemas que implican ineficiencia.

3.- *Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación.* Aunque los miembros del servicio civil debieran contar con suficientes posibilidades para acceder a las posiciones superiores conforme existan oportunidades, el acceso a las mismas deberá otorgarse a los más calificados después de una evaluación imparcial y justa, lo que en algunos casos implicaría que el mejor candidato, sea interno o externo al servicio civil, recibiera el nombramiento. Sin embargo, un sistema de carrera excesivamente cerrado resultaría negativo, al igual que uno excesivamente abierto, por que se presta para nombramientos demasiado políticos y personalistas. Del mismo modo, el establecimiento de un esquema meritocrático hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo del desempeño del funcionario público, lo que resulta muy costoso.

4.- *Complejidad institucional.* Desgraciadamente, las reformas administrativas con frecuencia han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales, y sobre todo las prácticas reales, es una tarea sumamente compleja. Aún peor, no se trata de resolver sólo un problema complejo, sino varios a la vez, ya que los problemas administrativos están interrelacionados; por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales claros y formales debe acompañarse del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.

5.- *Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental.* La primera implicación que se tendría, al contar con un sistema civil de carrera, es que resulta factible promover que los funcionarios públicos se encierren en un área particular de especialización, lo que provocaría que éstos se aislaran de la influencia de las necesidades de las demás áreas del gobierno, dando como resultado que las políticas públicas se ejecutaran de manera desarticulada y sin coherencia. Asimismo, la especialización generará un amplio poder de discreción del funcionario, quien, al convertirse en el poseedor del conocimiento, crearía un espacio de influencia y control dentro de la dependencia, hecho que abre la posibilidad de que los funcionarios públicos desarrollen programas propios con el fin de aumentar su influencia en la agenda gubernamental.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

6.- *Inmovilidad*. Un servicio civil que termine por proteger los derechos adquiridos por los servidores públicos, e incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la administración pública. El reto es romper con la inmovilidad del "mal" funcionario y garantizar certidumbre al "bueno".

### 3.4 RETOS Y PERSPECTIVA PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

En la segunda mitad de éste siglo, se dio un importante avance al promulgarse el apartado "B" del artículo 123 constitucional el 5 de diciembre de 1960 por el presidente Adolfo López Mateos, definiéndose que la relación laboral entre el Estado y sus Servidores es muy diversa a la existente entre patrones y trabajadores, posteriormente, el 28 de diciembre de 1963 se publica la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", reglamentaria de aquel apartado constitucional.

Finalmente el círculo se cierra con la enmienda al artículo 115 de la Constitución Federal contenida en decreto de 2 de febrero de 1983, promulgado por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, donde se estableció que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, contenido idéntico al de la disposición respectiva para los estados en el artículo 116 constitucional.

En base a lo anterior, existieron lagunas jurídicas de origen, en tal consecuencia, es importante hacer un análisis profundo sobre el régimen y la situación que guardan los trabajadores de confianza al servicio del estado, como se ha visualizado en el presente trabajo, son mínimas las garantías que estos servidores públicos ostentan, por lo que aún más fundamentaremos en grandes rasgos que dichos servidores públicos carecen de garantías laborales plenas; por lo que a continuación se plasmaran "Jurisprudencias" y "Tesis Aisladas" emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, que viene a dar fuerza que urge reglamentar sobre este apartado. Es está nuestra finalidad, que se promueva una iniciativa de Ley Federal y Local con el propósito de que se otorgue una nueva cultura del servicio y una mejor preparación del servidor público de confianza, y sobre todo más capacitados en el ámbito administrativo federal, local y municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Jurisprudencia y Tesis Aisladas

**Y TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARACTER DE.** Si bien es cierto que los empleados de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando el puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso 5o. de la ley burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en qué norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a lo que prevé el numeral 7o. del mismo ordenamiento legal.<sup>52</sup>

**Y TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. REQUISITO PARA DETERMINAR ESTA CALIDAD.** De acuerdo con el artículo 5o., fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son trabajadores de confianza en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que de acuerdo con los catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, investigación científica, asesoría y consultoría, con las modalidades ahí especificadas para estas funciones: por tanto, no basta que el nombramiento que se expida contenga la mención de que son trabajadores de confianza, pues se requiere que estos puestos se encuentren comprendidos dentro del catálogo a que alude el artículo 20 referido o en su defecto, que se acredite por el titular de la dependencia o entidad paraestatal que los trabajadores realizan funciones anteriormente señaladas para que puedan tener la calidad de confianza.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Novena Época, Instancia: Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Septiembre de 1996, Tesis: I. 5°. T. J/8, Pag.580.

<sup>53</sup> Octava Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 22-24, Octubre - Diciembre de 1989, Tesis: I. 3°. T. J/13, Pag. 178.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Y TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION FEDERAL EN CUANTO A SU ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.** Aun cuando el artículo 123 de la Constitución Federal, apartado B, en su fracción XII, determina que los conflictos individuales de los trabajadores serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación de Arbitraje, sin decir si se refiere sólo a los trabajadores de base, como el propio precepto en su fracción XVI, que es el único que se refiere a los cargos de confianza, establece expresamente que quienes lo desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, se observa que limitativamente señala los derechos de los trabajadores de confianza de entre todos los que las fracciones anteriores del precepto constitucional conceden a los trabajadores en general, que son los de base, ya que de lo contrario no habría diferencia entre esas dos categorías, por lo tanto la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que los trabajadores de confianza tengan en forma semejante a los de base, además de que el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B constitucional determinan que quedan excluidos del régimen de esa ley, los empleados de confianza; en consecuencia, cuando se rescinde su relación laboral, no pueden ocurrir a tribunales de arbitraje, por lo que deben acudir al juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>54</sup>

**Y TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE.** De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza

<sup>54</sup> Octava Época, Instancia: Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo III Segunda parte-2, Pag. 838.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.<sup>55</sup>

Tesis de Jurisprudencia 22/93. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres, por cinco votos de los señores ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

- **TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, ÚNICAMENTE GOZAN DE LAS NORMAS PROTECTORAS DEL SALARIO Y DE LOS BENEFICIOS DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL NO ASI DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL TRABAJO. (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO).** De acuerdo con el artículo 116, fracción V de la Constitución General de la República, las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas al efecto por la legislatura local correspondiente, con base en lo previsto por el artículo 123 de la propia Constitución; y este último precepto tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, estatuye que gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, estableciéndose con ello una clara distinción entre las prerrogativas otorgadas a los trabajadores de base y supernumerarios y a los de confianza; por ello, resulta evidente que aun cuando el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, no contiene ninguna disposición en el sentido de que los derechos de los empleados de confianza se limitan a las normas protectoras del salario y a los beneficios que derivan del régimen de seguridad social; esta circunstancia emana precisamente de los preceptos constitucionales citados, que desde luego no deben ser

<sup>55</sup> Octava Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 65 mayo de 1993, Tesis: 4\*/J 22/93, Pag. 20.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

contrariados por las legislaturas locales al expedir las leyes respectivas.<sup>56</sup>

- **TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.** Los trabajadores al servicio del Estado, de confianza, no están protegidos por el artículo 123 constitucional, apartado "B"; sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, mas no en lo referente a la estabilidad en el empleo.<sup>57</sup>
- **TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. CARECEN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, Y POR ENDE A LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE ESTE.** Aun cuando el Tribunal de Arbitraje tiene competencia legal para dirimir las controversias que se susciten entre los poderes del estado, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados y sus servidores, no se debe perder de vista que el análisis del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción IX, se evidencia que las prestaciones de indemnización de tres meses de salario, o la reinstalación y el pago de salarios caídos, son prestaciones que se derivan del derecho de los trabajadores a la estabilidad en el empleo, por no poder ser despedidos del mismo sino por causa justificada; luego, si como se deduce de la diversa fracción XIV del propio numeral constitucional citado, el quejoso carece de dicho derecho por ser trabajador de confianza, evidentemente no puede demandar el pago de prestaciones que se derivan del derecho a la estabilidad en el empleo, del que carece por disposición constitucional y así preverlo el estatuto jurídico mencionado, que recoge los principios contenidos en la carta

<sup>56</sup> Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV – Enero, Tesis: II. 2°. C.T. 4L., Pag. 319.

<sup>57</sup> Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV-Julio, Pag. 852.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

magna por cuanto a las relaciones laborales de los estados y municipios con sus servidores.<sup>58</sup>

Y **TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE.** De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, Apartado "B", fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.<sup>59</sup>

**NOTA:**

Tesis 4a./J.22/93, Gaceta número 65, pág. 20; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI-Mayo, pág. 189.

En conclusión; Los trabajadores de confianza, al igual que en la Federación, no gozan de estabilidad en los cargos, si en cambio, de lo que la propia ley les otorga como son las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, esta última recibida, en la mayoría de los casos, por organismos descentralizados de seguridad social creados para tal efecto; o en su defecto, a través del ISSSTE O EL IMSS.

Por lo que, el ingreso a los puestos de confianza se realiza a través de la libre designación y aún no se implantan sistemas de concurso u oposición para ocupar los cargos.

<sup>58</sup> Octava Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: X - Septiembre, Pág. 390.

<sup>59</sup> Octava Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 580, Pág. 382.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En cuanto a la profesionalización de los servidores públicos, en casi la totalidad de los estados, existen esfuerzos gubernamentales por capacitar y actualizar al personal, mediante cursos y programas específicos, pero sin que realmente aún exista una reglamentación debida para este tipo de profesionalización, ya que todavía predomina aún por encima de la eficacia y la eficiencia, el amiguismo, el compadrazgo y el tráfico de influencias, debilitando cada día más el sistema gubernamental del servicio público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO IV

**PROPUESTA DEL SERVICIO PÚBLICO DE  
CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL  
ESTADO DE GUERRERO**

**4.1 ANTECEDENTES (Gobierno del Distrito Federal )**

La Administración Pública del Distrito Federal es una de las más grandes y con la mayor cantidad de funciones. Desde 1928 en la que se crea el Departamento del Distrito Federal hasta nuestros días, ya como Gobierno del Distrito Federal, ha sufrido una serie de transformaciones y cambios que han obedecido, entre otras cosas, al propio crecimiento de la ciudad, pero también a las propias necesidades y demandas de la ciudadanía.

Aún hoy, la Administración Pública mexicana se caracteriza por la preponderancia de una cultura patrimonialista y prebendaria en la que no existe un sistema de ingreso bien definido, que permita clasificar a los aspirantes según sus méritos, sino que el acceso de cualquier persona a la misma es a través de prácticas conocidas como el botín político o *spoil system*, el amiguismo o nepotismo. Esto provoca una enorme movilidad en el personal, principalmente en los mandos medios y superiores; y esta permanente movilidad del personal impide tanto la continuidad de las políticas aplicadas como la existencia de programas permanentes de capacitación y formación con metas a largo plazo.

La figura del Servicio Civil de Carrera o Servicio Público de Carrera no existe realmente en nuestro país, y digo realmente, por que en la Administración Pública Federal se han hecho proyectos pero nada claro hoy en día, en la Administración Local solo existe y eso hasta hace poco en el Gobierno de la Ciudad de México. Al respecto sólo existen algunas experiencias aisladas en algunos organismos de la administración pública federal, cimentadas en una legislación de orden interno más no general. Por otra parte, en años anteriores existieron diversos intentos por tratar de establecerlo a nivel federal y local. El intento más serio fue en 1982, con la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera para la Administración Pública Federal, la cual fue finalmente no tuvo éxito debido a que su fundamento jurídico era un acuerdo del Presidente

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la República, que no tuvo la solidez jurídica suficiente, y prueba de ello, es que en el siguiente cambio de gobierno dejó de funcionar.

Para el caso de la Administración Pública del Distrito Federal, consideramos que el hecho de que haya pertenecido durante muchos años como dependencia del Gobierno del Distrito Federal, la mantuvo supeditada a toda política de carácter federal, incluida la política relacionada con el Servicio Civil de Carrera, la cual como ya se menciono no tuvo el impacto que se requería.

El anterior Gobierno del Distrito Federal 1997 – 2000, encabezado primero por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano y posteriormente la Lic. Rosario Robles Berlanga que propusieron un cambio en este sentido, que contribuya a respetar los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de sus demandas a través del ejercicio legal y eficaz de las acciones públicas y de la prestación de servicios de calidad. Para ello, se necesita contar con Servidores Públicos profesionales, honestos y capacitados.

Uno de los principales problemas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal es que carecen de un sistema de profesionalización que contemple una adecuada formación y organización de los recursos humanos. Esta carencia se manifiesta en el desperdicio de recursos materiales, errores en las funciones que se ejercen y en la mala prestación de servicios públicos, todo lo cual influye en una mala imagen de la Administración Pública.

La profesionalización de los servidores públicos es, por tanto, un elemento indispensable para la modernización de su Administración Pública y para el fortalecimiento de la Democracia.

Es aquí donde se enmarca el "Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1997 – 2000", en el que la ley por parte del Gobierno del Distrito Federal que lleva por título "Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal" supone un importante avance. Consideramos que la principal diferencia con los intentos anteriores es que ésta tiene como soporte una ley (que fue sancionada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y no simplemente un acuerdo o decreto, que en razón de la experiencia mexicana no tiene la solidez suficiente para mantener por muchos años un sistema permanente de profesionalización de servidores públicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dicha ley prevé un proceso de ingreso al servicio público compuesto de las fases de Reclutamiento, Selección, Emisión del dictamen y Emisión del nombramiento, así como todo un apartado relacionado con la Profesionalización, Permanencia, y Desarrollo en el Servicio Público de la Carrera. Cabe señalar que esta ley será de carácter estrictamente administrativo, ya que las relaciones laborales siguen siendo competencia federal.

La Administración Pública del Distrito Federal en enero del 2000, contaba con un total de 283,980 empleados, distribuidos de la siguiente manera:

<b>Administración central que incluye órganos desconcentrados.</b>	<b>243,030.</b>
<b>Administración Paraestatal</b>	<b>34,256.</b>
<b>Junta Local de Conciliación y Arbitraje</b>	<b>708</b>
<b>Tribunal de lo Contencioso y Administrativo</b>	<b>253</b>
<b>Tribunal Superior de Justicia</b>	<b>5,733.</b>
<b>Total</b>	<b>283,980</b>

El personal al que está dirigido el Servicio Público de Carrera del D.F. comprenderá en un primer momento a los puestos medios, con responsabilidades en la organización del personal y los servicios. Estos puestos ( a continuación sombreados ), suman la cantidad de 7,474 personas:

<b>Jefe de Gobierno</b>	<b>1</b>
<b>Secretarios</b>	<b>14</b>
<b>Subsecretarios</b>	<b>8</b>
<b>Directores Generales</b>	<b>117</b>
<b>Directores de Área y homólogos</b>	<b>4,847</b>
<b>Subdirector de Área y homólogos</b>	
<b>Jefe de Unidad Departamental y homólogos</b>	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>Líder</b>	<b>Coordinador</b>	<b>de</b>	<b>1,298</b>
<b>Proyectos</b>			
<b>Personal de Enlace</b>			<b>1,329</b>
<b>Personal Técnico Operativo</b>			<b>11,784</b>
<b>Personal Sindicalizado</b>			<b>108,002</b>

Sin embargo, el personal sindicalizado o de base, así como el personal técnico operativo de confianza, podrá acceder también a este servicio en caso de solicitarlo, sujetándose al procedimiento de ingreso que maneja la ley.

Es preciso señalar, sobre todo si el tema central de éste trabajo es la necesidad de la implantación del Servicio Público de Carrera que la única administración gubernamental que ha intentado un proyecto de ésta naturaleza es el Gobierno del Distrito Federal, y no sólo lo ha intentado sino que cuenta con una Ley del Servicio Público de Carrera, lo que lo hace como el primer Gobierno local que cuenta con una Ley del Servicio Público.

En éste orden de ideas, la administración pública mexicana aspira al Servicio Público de Carrera con una desventaja de más de un siglo con respecto a países como Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Alemania y de décadas en relación a otros países de América Latina, como Argentina, Brasil, Perú, El Salvador, Honduras y Costa Rica. Actualmente, esos países se encuentran en una etapa de revisión y renovación de sus propios servicios civiles de carrera, y en algunos casos, como los latinoamericanos, la situación es de rediseño, extensión o flexibilización. Para el caso mexicano, habrá que tomar esas experiencias en cuenta, en tanto se incursiona en esta materia por vez primera.

Por lo anterior, ese añejo interés que tiene una Administración Pública como la nuestra por establecer un Servicio Público de Carrera, es compartido por todas las dependencias y entidades que la conforman, así como por sus tres niveles de Gobierno. En este sentido, la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal no es ajena a esta tendencia, por el contrario, el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera se ha convertido en uno de los mayores retos de esta administración y de hecho formó parte de las propuestas de campaña del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas. Asimismo, el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000, establece la necesidad de profesionalizar al

personal a través de esa figura, la cual se denomina "Servicio Público de Carrera", de acuerdo a como lo indican ordenamientos tales como el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En éste orden de ideas, consideramos que la posición *inédita* del Distrito Federal como gobierno democrático lo compromete aún más a respetar los derechos de los ciudadanos y a cumplir sus demandas, a través del ejercicio legal y eficaz de las acciones públicas y de la prestación de servicios de calidad. Por ello, las razones para constituir un modelo como es el Servicio Público de Carrera están ligadas a la necesidad de contar con personal profesional, honesto y capacitado para responder al compromiso de servir adecuadamente.

En virtud de lo anterior, estamos convencidos que dadas las condiciones únicas por las que atraviesa el Gobierno del Distrito Federal, el establecimiento de un Servicio Público de Carrera tendrá que verse como un elemento más para la modernización de su Administración Pública y para el fortalecimiento de la democracia, y no únicamente como un paliativo a los problemas que tiene la Administración Pública del Distrito Federal en materia de administración de personal.

En este Sentido, creemos que es inviable continuar con una Administración Pública que asigne los cargos de manera discrecional y que es indispensable que el reclutamiento y selección de los servidores públicos obedezca a criterios objetivos, que atiendan a las capacidades y méritos de las personas.

En comento a lo anterior, el Gobierno del Distrito Federal se dio a la tarea de iniciar un proyecto de Ley del Servicio Público de Carrera a mediados de 1998, el entonces Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal, Ing. Porfirio Barbosa Rodríguez estuvo a cargo de tan importante proyecto, en la que se trabajó arduamente con su equipo de colaboradores, entre los que destacan; el entonces Coordinador de Asesores de la Oficialía Mayor, Lic. Miguel Ángel Cedillo Hernández, Lic. Juan Pablo López Zertuche, ex Director Jurídico de la Oficialía Mayor, Lic. Marcia Vázquez, Asesora y Lic. Adolfo Vorduín, Asesores, entre otros.

En términos generales, este proyecto-iniciativa pretendía establecer una relación directa y efectiva entre el desempeño del servidor público y los objetivos de la institución, logrando, por una parte, que éste se supere

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

profesionalmente y, por la otra, que dicha superación redundara en una mayor eficiencia institucional.

Finalmente, a mediados del 2000, y siendo Jefa de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Rosario Robles Berlanga, en virtud de que el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas había renunciado a la Jefatura de Gobierno para lanzarse a la campaña para la Presidencia de la República 2000 - 2006, fue presentada dicha iniciativa a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual fue aprobada el 28 de abril del 2000,<sup>60</sup> por la mayoría de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y publicada el 13 de junio de ese mismo año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

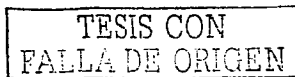
La Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal entró en vigor el 1 de enero del 2001, y las disposiciones contenidas en los Títulos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, entraron en vigor el 1 de julio del 2001. Así el Gobierno del Distrito Federal hace historia y se convierte en la primera Administración Pública Local en contar con una ley de ésta naturaleza.

#### **4.2 ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO.**

Conocer los procesos y las características de la administración pública estatal es una de las preocupaciones crecientes de los estudiosos y servidores de la administración pública. A lo largo del presente trabajo realizado se hizo evidente la dificultad de analizar y resumir gran parte de los procesos y situaciones que guarda la administración pública estatal, sin embargo, estimo que este documento permite un conocimiento muy claro, aunque de manera general, de la administración pública del estado de Guerrero.

Actualmente, en el aparato gubernamental del estado se conjugan cinco tipos de organización administrativa que se han venido readecuando conforme a las condiciones presentes y tomando en cuenta experiencias anteriores, clasificándose en: sectores central y paraestatal, organismos públicos de participación social, establecimientos públicos de

<sup>60</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Epoca, No. 104, impresa por Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.



bienestar social y tribunales administrativos, todos ellos definido con base en sus características y ámbitos de competencia y regulados, claramente, por la Constitución política del Estado de Guerrero, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado, y la Ley que instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las bases para su regulación, así como por diversas disposiciones y reglamentaciones jurídicas que norman su funcionamiento y operación.

### **Sector Central**

El sector central de la administración estatal se integra por la gubernatura, las oficinas del C. Gobernador, 14 dependencias que tienen el carácter de secretarías de despacho y que dependen directamente del ejecutivo del estado y un órgano administrativo desconcentrado del ejecutivo estatal.<sup>61</sup>

Estas instancias constituyen la columna vertebral de la administración y soportan el peso en la conducción de la gestión pública estatal regulando su funcionamiento, fundamentalmente, por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

Su distribución es como sigue:

#### **Oficinas del Gobernador**

- Secretaria Privada
- Secretaria Adjunta

<sup>61</sup> Estructura actual, Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero n. 433, a los once días del mes de octubre de 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Secretarías de Despacho**

- Secretaría General de Gobierno;
- Secretaría de Finanzas y Administración;
- Secretaría de Planeación y Presupuesto;
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;
- Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Educación Guerrero;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo;
- Secretaría de Fomento Turístico;
- Secretaría de Desarrollo Rural;
- Secretaría de Asuntos Indígenas;
- Secretaría de la Mujer; y
- Secretaría de la Juventud.

La "Contraloría General del Estado", estará directamente adscrita al Titular del Poder Ejecutivo y contará con las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, la de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El "Procurador General de Justicia" dependerá del Gobernador del Estado y ejercerá las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y demás Leyes y reglamentos aplicables.

La "Procuraduría de Protección Ecológica" y la "Coordinación General de Fortalecimiento Municipal" estarán directamente adscritas al Titular del Poder Ejecutivo del Estado y contarán con las atribuciones que les señalen la Ley Orgánica del Estado y las demás relativas.

La función de "Consejero Jurídico" prevista en el artículo 78 de la Constitución Política del Estado, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado. La cual al frente de ésta habrá un Consejero que dependerá directamente del Gobernador del Estado y será nombrado y removido libremente por éste.

### **Órganos Administrativos Desconcentrados**

Los órganos administrativos desconcentrados son agentes de la administración interior, los que se transfiere una competencia exclusiva y un poder de trámite o decisión otorgado por los órganos superiores, con autonomía técnica mas no económica, los cuales se rigen por una ley, acuerdo o decreto del ejecutivo estatal o por el régimen general de una secretaría de despacho situándose, por lo tanto, dentro de la administración central, ya que es este sector el que se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, pues están subordinadas jerárquicamente a él.

La figura jurídica de órgano administrativo desconcentrado con dependencia directa del ejecutivo estatal, orienta sus funciones a la atención especial de sectores poblacionales, regiones o actividad prioritarias en la entidad, a través de los cuales se busca una mayor eficacia y eficiencia. Se encuentra dentro de estos organismos el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG), cuyo sustento normativo y operacional radica en la Ley de Planeación del Estado de Guerrero.

En cambio, órganos jerárquicamente subordinados a las dependencias centrales, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios y su diseño estructural obedece a una variedad de formas que facilitan el cumplimiento de su función vital. Algunas veces constituyen comisiones y otras encarnan a oficinas, servicios o centros, pero con la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

características de poseer una gran elasticidad organizativa. Dentro de estos órganos se encuentran 16 que enseguida se citan algunos:

<b>Dependencias</b>	<b>Organismos Administrativos Desconcentrados</b>
Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Guerrerense de la Cultura</li> <li>• Unidad de Archivo y Documentación</li> </ul>
Secretaría de Desarrollo Urbano Y Obras Públicas Secretaría de Fomento Turístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría de Protección Ecológica</li> </ul>
Secretaría General de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Técnica de Tiempo Compartido</li> <li>• Procuraduría del Turista LOCATEL</li> <li>• Comisión Estatal de Seguridad Pública y Tránsito</li> <li>• 5 Delegaciones Generales de Gobierno</li> <li>• Comisión Técnica de Transporte y Vialidad</li> <li>• Centro de Convenciones de Taxco</li> </ul>
Secretaría de la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Capacitación de la Mujer</li> </ul>
Procuraduría General de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro Guerrerense de Ciencias Penales</li> </ul>

### **Sector Paraestatal**

Dentro de la Administración pública estatal destacan, por su versatilidad, variedad y flexibilidad, las entidades paraestatales, mismas que además de estar reglamentadas por el instrumento jurídico que particularmente las sustentan, norman su funcionamiento por lo previsto en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero y por la Ley de Entidades Paraestatales del Estado que tiene por objeto regular la creación, modificación, fusión, funcionamiento y extinción de las entidades que conforman este sector. Los organismos públicos descentralizados, conceptuados como personas morales, fueron creados por Ley o Decreto del Ejecutivo, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten. Están dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica, teniendo por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

objeto la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica o tecnológica y la asistencia y seguridad social. Se les ha catalogado por la doctrina administrativa como instituciones periféricas autoadministradas o entidades paraestatales. En el Estado, este sector se conforma actualmente por 17 organismos públicos descentralizados.

**"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE BIENESTAR SOCIAL"**

ENTIDAD Y ORGANISMO	NATURALEZA JURÍDICA	FECHA DE CREACIÓN
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero (CAPAEG)	OPD. Ley No. 27 Ley (Periódico Oficial No.96)	Junio 3 de 1981 Junio 2 de 1989
Colegio de Bachilleres (COBACH)	OPD. Decreto No. 490 (P.O. 74)	Septiembre 16 de 1986
Consejo Estatal de Café (CECAFE)	OPD. Decreto No. 47	Marzo 24 de 1994
Centro Internacional de Acapulco (CIA)	OPD. Decreto (D.O.)	Septiembre 9 de 1987
Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI)	OPD. Decreto, (D.O.)	Abril 29 de 1992
Fideicomiso de la Ciudad Industrial del Valle de Iguala (CIVI)	OPD. Convenio	Noviembre 16 de 1982
Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social (INDESS)	OPD. Ley (P.O. No. 36)	Abril 29 de 1987
Instituto Social de Fomento Agropecuario (ISFOM)	OPD. Ley (P.O. No. 42)	Marzo 24 de 1989
Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero (ISSSPEG)	OPD. Ley (P.O. No.105)	Diciembre 20 de 1988

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero (INVISUR)	OPD. Ley (P.O. No.47)	Junio 6 de 1984
Maquinaria de Obras Populares (MAQUINOP)	OPD. Ley (P.O. No. 67)	Agosto 15 de 1989
Promotora Turística de Guerrero (PROTUR)	OPD. Ley (P.O. No. 70)	Agosto 17 de 1987
Radio y Televisión de Guerrero (RTG)	OPD. Ley (P.O. No.96)	Noviembre 14 de 1989
Servicios Estatales de Salud (SES)	OPD. Decreto No. 8 (PO. No. 26)	Marzo 31 de 1987
Fideicomiso Acapulco (FIDEACA)	OPD. Convenio de Cesión de Derechos	Febrero 15 de 1995
Comisión de Caminos y Puentes de Cuotas del Estado de Guerrero (COCAPUG)	OPD. Ley (PO. N. 70)	Agosto 16 de 1991
Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero (DIF - GRO)	OPD. Ley No. 107	
Distribuidora de Insumos Campesinos	Ley (PO. N.11)	Marzo 9 de 1977
Beneficiadora de las Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero	OPPD. Decreto (PO. No.92)	Octubre 22 de 1987
Centro de Cancerología del Estado de Guerrero	OPPD. Ley (PO. No. 47)	Junio 10 de 1988
Col. De Est. Científicos y Tecnológicos del Estado de Guerrero	EPBS. Decreto (PO. No.78)	Septiembre 19 de 1989
Instituto Tecnológico Superior de la Montaña	EPBS. Decreto (PO. No.76)	Septiembre 6 de 1991
Instituto Tecnológico Superior de la Costa Chica	EPBS. Decreto (PO. No. 76)	Septiembre 6 de 1991
	EPBS. Decreto (PO. No. 18)	Marzo 1° de 1981

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Museo de Arte Virreinal	EPBS. Decreto (PO. No. 4)	Enero 14 de 1992
Parque Papagayo	EPBS. Decreto (PO. No. 9)	Enero 15 de 1993
Centro de Oftalmología	EPBS. Decreto (PO. No. 23)	Marzo 22 de 1994
Gimnasio de Ciudad Renacimiento de Acapulco	EPBS. Decreto (PO. No. 45)	Junio 6 de 1995
Unidad Deportiva de Arcelia	EPBS. Decreto (PO. No. 45)	Junio 6 de 1995
Unidad Deportiva de Ciudad Altamirano	EPBS. Decreto (PO. No. 45)	Junio 6 de 1995
Unidad Deportiva de Tierra Colorada "La Pinta"	EPBS. Decreto (PO. No. 45)	Junio 6 de 1995

### Los Gabinetes de la Administración Pública

En el artículo 13 de la Ley Orgánica se establece que el Gobernador podrá conformar agrupaciones de dependencias centralizadas, de orden funcional, que aseguren la coordinación entre las mismas para el mejor despacho de los asuntos públicos.

A las tareas de coordinación y comunicación, que conforme a sus funciones desarrolla la Secretaría General de Gobierno, se agregó la integración de cuerpos intersecretariales especializados denominados Gabinetes, con base en el Acuerdo que establece los Gabinetes de la Administración Pública, que además de fungir como mecanismos de coordinación, procuran un mejor seguimiento de los programas y acciones de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales.

Los Gabinetes mencionados son invariablemente presididos por el ejecutivo estatal, quien invita a las sesiones a los titulares de las entidades paraestatales de la administración pública estatal, así como a los titulares de las delegaciones federales, cuando por la naturaleza de sus funciones o los asuntos que hayan de tratarse lo ameriten.

"GABINETES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL"<sup>62</sup>

GABINETE	DEPENDENCIA COORDINADORA	SECRETARIAS INTEGRANTES
<p>Y DESARROLLO ECONÓMICO</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planeación y Presupuesto</li> <li>▪ Finanzas y Administración</li> <li>▪ Desarrollo Rural</li> <li>▪ Desarrollo Urbano y Obras Públicas</li> <li>▪ Desarrollo Económico y Trabajo</li> </ul>
<p>Y DESARROLLO SOCIAL</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planeación y Presupuesto</li> <li>▪ Finanzas y Administración</li> <li>▪ Desarrollo Urbano y Obras Públicas</li> <li>▪ Educación</li> <li>▪ De la Mujer</li> <li>▪ Desarrollo Social</li> </ul>
<p>Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO</p>	<p>Contraloría General del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planeación y Presupuesto</li> <li>▪ Finanzas y Administración</li> <li>▪ Contraloría General del Estado</li> </ul>

<sup>62</sup> Fuente: Contraloría General del Estado de Guerrero.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

➤ TURISMO	Secretaría de Fomento Turístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planeación y Presupuesto</li> <li>▪ Finanzas y Administración</li> <li>▪ Desarrollo Urbano y Obras Públicas</li> <li>▪ Fomento Turístico</li> </ul>
-----------	---------------------------------	--

### "Tribunales Administrativos"

La colaboración organizada de la ciudadanía se realiza mediante este tipo de organismos que sirven de vía para absorber las demandas ciudadanas, motivadas por deficiencias en la prestación de los servicios públicos o por violación de los derechos civiles, siendo éstos los canales para la expresión de sus exigencias e inconformidades o para demandar el resarcimiento de sus derechos. Destacan en esta línea:

- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- El Tribunal de Conciliación y Arbitraje
- La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado
- Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (sustentadas por la Ley Federal del Trabajo)





<p>❖ Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero.</li> <li>• Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Iguala.</li> <li>• Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.</li> <li>• Plantas aceiteras de coco de San Jerónimo, Coyuca de Benítez e Iguala.</li> <li>• Citricos de Guerrero, S.A. de C.V.</li> <li>• Alimentos Balanceados de Cuajinicuilapa.</li> <li>• Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.</li> <li>• Fondo Guerrero.</li> </ul>
<p>❖ Secretaría de Fomento Turístico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Convenciones de Taxco.</li> <li>• Conjunto Turístico de Jacarandas.</li> <li>• Promotora Turística de Guerrero.</li> <li>• Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo.</li> <li>• Centro Internacional Acapulco.</li> <li>• Casa de la Cultura.</li> <li>• Administradora de Playas.</li> <li>• Seguridad Pública.</li> <li>• Fideicomiso Acapulco.</li> <li>• Secretaría de Educación Guerrero.</li> <li>• Secretaría de Fomento Agrícola y Forestal.</li> <li>• Maquinaria para Obras Populares.</li> </ul>
<p>❖ Secretaría de Desarrollo Rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo Social.</li> <li>• Todo el gabinete estatal y los municipios.</li> <li>• Distribuidora de Insumos Campesinos.</li> <li>• Instituto Social de Fomento Agropecuario.</li> </ul>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Secretaría de Educación Guerrero.</li> <li>❖ Secretaría de la Mujer</li> <li>❖ Secretaría de la Juventud</li> <li>❖ Contraloría General</li> <li>❖ Coordinación General de Fortalecimiento Municipal</li> <li>❖ Procuraduría del Campesino y Asuntos Indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.</li> <li>• Consejo Estatal del Café.</li> <li>• Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero.</li> <li>• Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.</li> <li>• Universidad Autónoma de Guerrero.</li> <li>• Colegio de Bachilleres.</li> <li>• Radio y Televisión de Guerrero.</li> <li>• Todo el gabinete estatal.</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Social.</li> <li>• Secretaría de Educación Guerrero.</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo.</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Rural.</li> <li>• Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.</li> <li>• Instituto Guerrerense de la Cultura.</li> <li>• Todo el gabinete estatal y los ayuntamientos.</li> <li>• Todas las dependencias estatales y los ayuntamientos.</li> <li>• Secretaría General de Gobierno.</li> <li>• Procuraduría General de Justicia del Estado.</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Rural y los ayuntamientos.</li> </ul>
--	---

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## **Organismos Públicos de Participación Social**

En la entidad, una de las modalidades derivadas de la organización para la producción se refieren a la existencia de los organismos públicos de participación social, definidos como personas morales de economía mixta, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creados mediante decreto del poder Ejecutivo y en cuya administración y patrimonio participan el gobierno del estado, personas morales y organizaciones legalmente constituidas y reconocidas por las leyes normativas en la materia, a través de certificados patrimoniales.

La reglamentación y funcionamiento de estos organismos se derivan de lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Federal de la República, en su parte relativa al sector social de la economía, por lo establecido en la Ley que instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las bases para su regulación, promulgada en el estado, y supletoriamente por la Ley que crea el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, la Ley Orgánica de la Administración Pública en el Estado de Guerrero, las leyes aplicables a las entidades paraestatales, las leyes de orden común y por los usos y principios generales del derecho.

## **Establecimientos Públicos de Bienestar Social**

Estos organismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que independientemente de la forma jurídica que adopten, no tienen el carácter de entidad paraestatal, siempre y cuando sus funciones se orienten hacia la educación, cultura, recreación, salud, atención a la juventud, deporte o cualquier otro servicio público de naturaleza análoga, de conformidad con los convenios que se celebren con el gobierno federal, teniendo como característica la participación social a través de cooperaciones económicas o materiales y contando, asimismo, con subsidios o transferencias del gobierno del estado y de los ayuntamientos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.3 PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La profesionalización de los servidores públicos se ha convertido en una de las principales demandas de la sociedad, que exige gobiernos democráticos pero también eficaces y eficientes, que atiendan el interés público.

La profesionalización en el régimen de servicio público es un tema que cada día es motivo de atención por quienes gobiernan y quienes estudian los procesos de reforma del estado, del gobierno y de la administración pública.

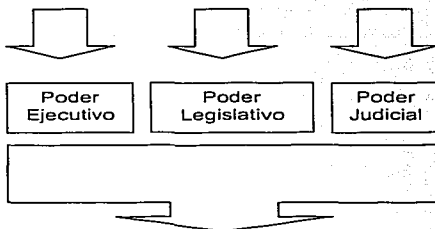
Por lo que se refiere al enfoque administrativo mencionado, podemos definir al servidor público como:

*Aquella persona que, en virtud de la relación laboral establecida con el Estado mediante un nombramiento expedido por autoridad competente o contrato celebrado entre las partes, presta sus servicios en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, eficiencia, resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la institución gubernamental y a la ciudadanía.*

En relación a lo anterior, se deben considerar servidores públicos federales, el Presidente de la República, los diputados, senadores y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los trabajadores de base o de confianza que ocupen plazas del gobierno federal, estatal y/o municipal en cualquiera de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como en los Poderes Legislativo y Judicial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**SON SERVIDORES PÚBLICOS  
QUIENES SE DESEMPEÑAN EN:**



EN GENERAL, QUIEN OCUPE UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR Y TODA PERSONA QUE DESEMPEÑE UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DE CUALQUIER NATURALEZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL, O EN EL DISTRITO FEDERAL:



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DIPUTADOS Y SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, MAGISTRADOS, JEFE DE GOBIERNO DEL D.F., DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F., GOBERNADORES Y DIPUTADOS LOCALES, PRESIDENTES MUNICIPALES, REGÍDORES Y SÍNDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, TRABAJADORES DE BASE, DE CONFIANZA Y MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES.



EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:  
CENTRALIZADA (DEPENDENCIAS)  
PARAESTATAL (ENTIDADES)

Asumiendo entonces que el servidor público tiene un compromiso pleno con la sociedad de la cual es parte, con el gobierno y con la administración pública a la cual presta sus servicios remunerados para servir a la ciudadanía, el entorno inmediato del servidor público está conformado por:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Y La sociedad
- Y El gobierno, y
- Y La administración pública.

El servidor público es el medio por el que las funciones de gobierno se materializan. Su puesto y nombramiento acreditan y enmarcan su actividad en alguna de las dependencias o entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los diferentes órdenes de gobierno.

La administración pública es el medio a través del cual se materializa la relación entre el Estado y la Sociedad. Al citar en este texto a la **administración pública**, nos referimos al conjunto de las dependencias cuyo fundamento jurídico se encuentra contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (o en los estados y municipios), así como en las entidades paraestatales que tienen su sustento legal en una Ley o Decreto específico de creación.

Las dependencias y entidades forman la estructura Orgánico – Administrativa, gubernamental que tiene a su cargo el cumplimiento de las atribuciones, funciones y programas de los que se derivan la prestación de bienes y/o servicios a la ciudadanía.

*De los Recursos que integran a la administración pública, el más importante, sin duda, resulta ser el recurso humano, o sea, el servidor público, sin importar el nivel jerárquico o función desarrollada, ya que únicamente éste es capaz de instrumentar los programas de gobierno y alcanzar los objetivos y metas, así como aprovechar los avances tecnológicos de nuestra época.*

En particular, en el desempeño de un puesto en la administración pública del Poder Ejecutivo, el servidor público se hace responsable de la aplicación de los recursos gubernamentales (bienes patrimoniales, recursos materiales, financieros, servicios, gestión de asuntos, etc...). Sus actividades se materializan por medio de actos de autoridad para la provisión de bienes y servicios o para la atención y resolución de demandas de la ciudadanía, ante las cuales deben responder las dependencias y entidades de la administración pública.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La importancia del trabajo del servidor público, para las dependencias y entidades, radica en que constituye su cerebro y fuerza motriz. Es el elemento más valioso para la atención y gestión de los asuntos públicos.

El servidor público es la pieza clave para que los actos de autoridad, la provisión de bienes y/o servicios lleguen de manera oportuna e idónea hacia los usuarios y se extiendan como beneficio a toda la sociedad. Al mismo tiempo, dentro de la administración pública, el servidor público se constituye en ejecutor, orientador y difusor de las políticas gubernamentales.

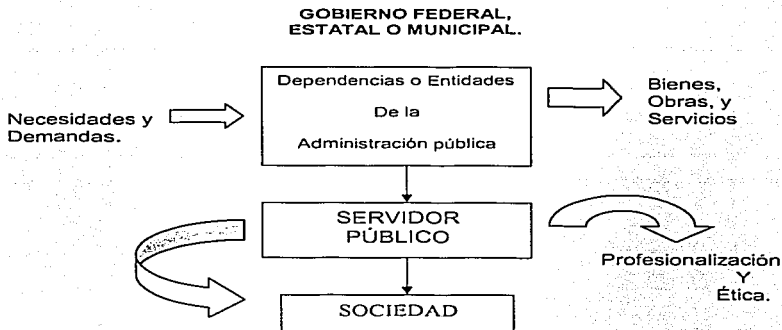
En este contexto, la adecuada relación entre el gobierno y sus servidores públicos se convierte en un elemento indispensable para localizar y eliminar los posibles obstáculos que frenan y deterioran la administración, la aplicación de las políticas y programas e inclusive, el desarrollo del país.

Por otra parte, para el propio servidor público su trabajo le es de la mayor importancia, puesto que constituye su medio de sustento y estilo de vida; el servidor público se va formando y arraigando de manera indisoluble con el Estado, de tal manera que tiende a desempeñarse mejor conforme su experiencia crece y se consolida con la especialización que va adquiriendo con la práctica y la capacitación.

Por otro lado, se ha demostrado en múltiples ocasiones que aún y cuando algunas personas sin la experiencia requerida se ufanan de poder atender fácilmente un puesto público, en la realidad tropiezan debido a las limitaciones de una formación que no ha sido la adecuada para cumplir con las encomiendas de un servidor público; de ahí que requiera capacitarse e iniciar su formación desde el principio, es decir: saberse, reconocerse y afianzarse como servidor público.



## “ENTORNO DE TRABAJO DEL SERVIDOR PÚBLICO”



El trabajo del servidor público ennoblece a quien lo ejecuta con todo su esfuerzo, conocimiento y entusiasmo, proporcionándole la satisfacción plena de estar haciendo algo socialmente útil.

Por eso, es posible afirmar que el empleo en el sector público constituye un medio y un fin para el servidor público.

**Un medio**, por que significa una forma de vida y de satisfacción de sus necesidades económicas, a través de la remuneración que percibe como contraprestación por su trabajo.

**Un fin**, por que le permite satisfacer sus necesidades de desarrollo personal, de autorrealización y de servicio de sus semejantes.

El servidor público, como se ha podido apreciar en el desarrollo de los capítulos anteriores, requiere de ser un trabajador especializado y de tiempo completo en el desempeño de una función que realiza en las estructuras gubernamentales, con independencia del nivel jerárquico del cargo que ocupe.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Aunque hay que advertir que mientras más elevado sea el nivel de responsabilidad técnica y/o administrativa, las exigencias o requisitos de ingreso, las responsabilidades y los criterios de evaluación, serán mayores.

Lo anterior significa que el servidor público no puede ser improvisado; no se le puede improvisar y no se puede ni debe improvisar un cargo para que lo desempeñe alguien sin la formación, experiencia y sobre todo, sin auténtica vocación de servicio.

De ahí emana la necesidad de que la administración pública realice esfuerzos debidamente planeados y articulados con las necesidades de las diferentes áreas de trabajo, para profesionalizar al trabajador del gobierno, es decir, al servidor público, ya sea que éste desempeñe una función de mando, de base o de confianza.

El servidor Público profesional es aquel que, habiendo reunido requisitos de formación escolar y características físicas acordes con la función a desempeñar, ha adquirido los conocimientos de carácter específico requeridos para la correcta realización de las funciones que se le han encomendado, mediante la experiencia acumulada y la capacitación recibida.

El "*servidor público profesional*" es un trabajador que mediante la prestación atenta, honrada y eficaz de sus servicios a la ciudadanía, espera ser remunerado justamente y tener oportunidades de desarrollo y ascenso a posiciones de mayor responsabilidad dentro de la escala jerárquica gubernamental; también espera ser estimulado como consecuencia de un desempeño sobresaliente.

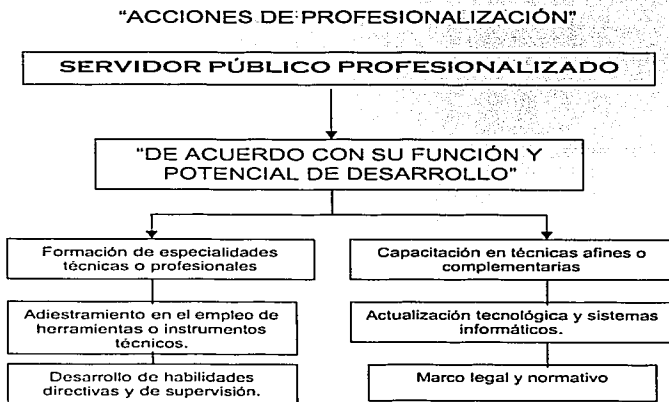
*Solo un servidor público profesional será capaz de proporcionar a la ciudadanía los servicios que demanda con la diligencia, honestidad, eficacia y eficiencia que ésta requiere.*

La profesionalización en el servicio público deberá ser un proceso permanente y dirigido que organice la autoridad para ofrecer a los servidores públicos el conjunto de medios institucionales para su formación, capacitación, adiestramiento y actualización, con el propósito de potencializar sus aptitudes y brindarle, de manera permanente, alternativas para su desarrollo integral por vía de la adquisición de conocimientos y mejoramiento de su perfil profesional y personal.

*La profesionalización es un medio de superación del servidor público, además de constituir un factor de permanencia productiva, ascenso y promoción dentro del servicio público.*

La principal característica será la de constituirse en un sistema rector de formación, capacitación, adiestramiento y actualización organizado por las dependencias y entidades del sector público, que globalice los esfuerzos administrativos, programas, medios académicos y procedimientos para vincular esta profesionalización con el esquema de ascenso.

En este sentido, la orientación que se deberá dar a la profesionalización del servidor público contemplará acciones acordes con las funciones del puesto desempeñado y el potencial de desarrollo del empleado, en materias tales como:



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 4.3.1 El Régimen Jurídico del Trabajador

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado "B", fundamenta las relaciones jurídico - laborales entre el Estado y sus trabajadores.

Los efectos de esta relación están constituidos por los derechos y las obligaciones señaladas en la propia Carta Magna y en las leyes reglamentarias, a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión, entre los que destacan:

- La calidad e intensidad del trabajo a desempeñar,
- La contraprestación ( percepción ) devengada por el servidor público,
- Las condiciones de seguridad e higiene bajo las que se debe prestar el servicio,
- El régimen de seguridad social que les es aplicable, y
- La jurisdicción a la que deberán sujetarse en caso de conflicto laboral (Tribunal Federal y Local de Conciliación y Arbitraje).

Es importante recordar, recalcar y motivo del presente trabajo que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconociéndoles sólo las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social. ( frac. XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal ).

Esta es una laguna que aún subsiste en la legislación laboral mexicana, la cual es necesario solventar mediante una nueva reglamentación que contemple y regule, con toda la claridad y profundidad necesarias, la relación existente entre el Estado, o en el caso del gobierno estatal y municipal con los titulares de los poderes locales y sus trabajadores de confianza, de tal manera que éstos tengan asegurado sus derechos, como por ejemplo, el de la estabilidad en el empleo, uno de los objetivos de la Ley del Servicio Público de Carrera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es importante recordar que el artículo 108 Constitucional, define como servidor público a toda persona que desempeña en empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del D.F.), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.

El desempeño del Servidor Público en nuestro país se somete a una diversidad de disposiciones legales, que se refieren concretamente a las relaciones que privan entre el Estado y sus trabajadores.

Las disposiciones legales "más importantes" están contenidas en:

#### Ámbito Federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" Constitucional.
- Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Apartado "A" Constitucional ( en el caso de algunas entidades paraestatales cuyo ordenamiento jurídico de creación lo establece de manera expresa ).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

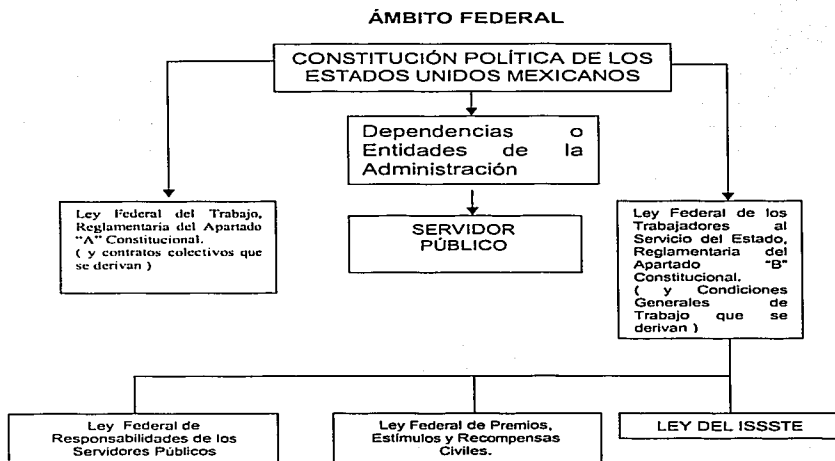
#### Ámbito Estatal y Municipal

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
- Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
- Condiciones Generales de Trabajo
- Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

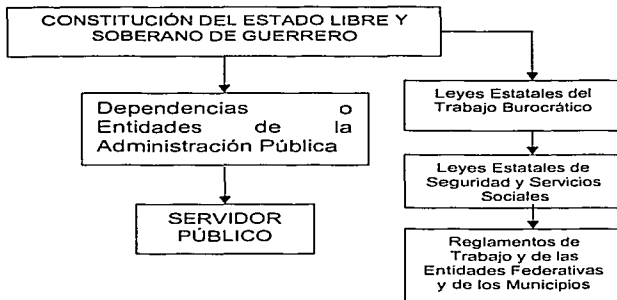
Es importante mencionar que las legislaciones tanto Federales, Estatales y Municipales que regulan la relación entre los trabajadores y el Estado, están preponderantemente destinadas a regular a los Trabajadores de Base y no los de Confianza, tal y como lo establece el artículo 7 de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, ya que sólo éstos tienen derecho a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, de igual forma se puede establecer el mismo precepto con jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia en el capítulo 3.4 del presente trabajo.

## "MARCO JURÍDICO – ADMINISTRATIVO DEL SERVIDOR PÚBLICO"



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## ÁMBITO LOCAL Y MUNICIPAL



### 4.3.2 Valores y Ética del Servidor Público

De la honestidad y eficiencia depende de gran parte de nuestra estabilidad social y política y, de hecho depende nuestra viabilidad como país. Esto no es una exageración, por que es importante considerar que la corrupción es contraria al cumplimiento de los propósitos de bienestar y desarrollo social, pues siempre implicará que el bien privado predomine sobre, y a costa, del bien público.

No obstante, es conveniente tratar éste aspecto sobre todo si nuestra finalidad es establecer un sistema del Servicio Público de Carrera a nivel Federal y estatal, lo referente a la pérdida de valores que se viene observando en diversos aspectos de la vida nacional y que pareciera ser más notoria en la administración pública.

Al respecto, es penoso que algunos servidores públicos sigan pensando que es cierto de que "un político pobre, es un pobre político", lo cual no es más que la expresión clara de cómo se han perdido valores fundamentales. Es inadmisibles que haya servidores públicos que en lugar de servir busquen servirse.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La sociedad mexicana ha reconocido la gravedad de la corrupción y ha venido luchando contra ella. Para apoyar esta determinación es preciso hacer un esfuerzo para inculcar al ciudadano, desde los primeros años de su educación escolar, el respeto a sus semejantes y así como la práctica de valores fundamentales como la honradez.

*Todo servidor público debe desaprobado las prácticas deshonestas y éticamente indeseables y participar activamente en su prevención y combate en los organismos públicos. Es uno de los retos más importantes que se tiene que afrontar.*

Hablamos aquí de inculcar estos valores al ciudadano en general, por que, con independencia de que algunos de estos podrían convertirse en un Servidor Público de Carrera, es claro que la corrupción es un fenómeno que no es exclusivo del sector público, sino que se presenta también en las actividades del sector privado; en los actos indebidos que ocurren en las dependencias y entidades frecuentemente concurren servidores públicos e integrantes de la iniciativa privada o ciudadanos comunes en una confabulación perniciosa.

En la medida que los servidores públicos aseguren que en sus instituciones existe un grado creciente de honestidad, todos los mexicanos saldremos fortalecidos, nuestros esfuerzos serán más efectivos, podremos hacer un uso pleno de nuestros recursos y aspirar a una mayor justicia social y, por ende, a mejores condiciones de vida para todos.

En este sentido, es fundamental que el servidor público guíe sus acciones en forma ética, es decir, basándose en un conjunto de reglas y principios que indican lo que es una conducta correcta. Igualmente importante es que el ciudadano cuente con un marco de referencia que le permita exigir al servidor público que se conduzca con responsabilidad.

Al respecto, la exposición de motivos con la que se presentó a la consideración del Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comienza señalando:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



*La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.*

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad "cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es precisamente el instrumento jurídico con que cuenta la ciudadanía para exigir a los servidores públicos el cumplimiento de sus deberes. En esta ley se establecen las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como para garantizar su buena prestación.

El Código de Ética del Servidor Público se conforma por el contenido de los artículos 108, 109 y 114 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las Constituciones de los Estados y las leyes que establecen el régimen de responsabilidades correspondientes.

En el marco de todas ellas se encuentra reglamentada la función del servidor público, por lo cual es muy importante que éste las conozca con plenitud, a fin que las observe con cabalidad, en bien propio y de la sociedad a la cual se debe y se sirve.

Por su relevancia, el contenido del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se constituye en la esencia del Código de ética del servidor público al establecer normas claras y precisas que éste debe respetar en el desempeño del cargo asignado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**"CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO"**

ESTÁ INTEGRADO POR LOS  
ORDENAMIENTOS JURÍDICOS  
CONTENIDOS EN:

ARTÍCULOS 108 Y 114 DEL TÍTULO CUARTO DE  
LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.

LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS.

DE MANERA PRINCIPAL POR EL  
CONTENIDO DEL ARTÍCULO 47 QUE  
CONSTA DE 34 FRACCIONES.

CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS  
ESTADOS Y LEYES REGLAMENTARIAS,  
CUYO CONTENIDO ES, EN ESPÍRITU AL  
DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL.

*CABE SENALAR QUE EL INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES  
CONTENIDAS EN LAS NORMATIVIDADES ANTERIORES, ES OBJETO DE  
APLICACIÓN DE SANCIONES*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN







La responsabilidad es aquella que adquiere el servidor públicos por los efectos o como consecuencia de su desempeño o de la omisión de sus funciones.

De acuerdo con las afectaciones producidas por el acto u omisión en el desempeño del servidor público, las responsabilidades pueden tener el carácter siguiente:

- *Responsabilidades de naturaleza administrativa* (relacionadas con el manejo de los recursos, con los medios a su cargo, y con el cumplimiento de sus deberes y obligaciones previstas en su puesto)
- *Responsabilidades de naturaleza penal* (cuando se presume y compruebe que ha incurrido en alguno de los delitos consignados en el Código Penal Vigente)
- *Responsabilidades de naturaleza civil* (cuando se afecten los bienes patrimoniales, o relaciones pactadas entre particulares o de éstos con la autoridad pública)
- *Responsabilidades de naturaleza política* (cuando se acredite que el servidor público incurrió en conductas contrarias a las normas de desempeño público en el ejercicio de un cargo de elección popular)
- *Responsabilidades de naturaleza social* (cuando un servidor público afecta bienes socialmente protegidos o cuando desconoce los apremios y observaciones emitidas por las Comisiones Nacional y Estatal de los Derechos Humanos)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**“VALORES DEL SERVIDOR PÚBLICO”**

➤ <b>LEGALIDAD</b>		Actuación apegada a Leyes, Reglamentos y Normas.
➤ <b>HONRADEZ</b>		Actuación Libre de desvíos de cualquier naturaleza.
➤ <b>VOCACIÓN DE SERVICIO</b>		Actuación diligente y cordial, atenta a necesidades y prioridades del ciudadano.
➤ <b>EFICIENCIA Y EFICACIA</b>		Grado de cumplimiento de objetivos, programas y metas con suficiencia, calidad y racionalidad en lo cualitativo y cuantitativo, para el usuario y la administración pública.
➤ <b>IMPARCIALIDAD</b>		Actuación y decisiones apegadas a derecho y con equidad.
➤ <b>LEALTAD</b>		Actuación con compromiso de resguardo de la institución, orden disciplinario e imagen.

El entonces gobernador del estado de Guerrero Cervantes Delgado, con fecha 3 de febrero de 1984, expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, número 674, publicada en el periódico Oficial del gobierno del estado de Guerrero el 3 de junio de ese mismo año, la cual abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Estado de Guerrero de fecha 30 de mayo de 1953. La ley número 674 tiene por objeto reglamentar el título decimotercero de la Constitución Política del estado, en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- Las obligaciones en el servicio público
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolverse mediante juicio político.
- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos se reputará como a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos del estado y sus municipios.

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- El Congreso del estado,
- La Contraloría General del Estado,
- Las Dependencias del ejecutivo estatal,
- El Tribunal Superior de Justicia del estado, y
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Los procedimientos que se promuevan ante el tribunal se sustanciarán y resolverán de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo prescrito en este ordenamiento, se aplicará el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Los procedimientos por responsabilidad administrativa se sustanciarán de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.4 CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO**

Diversos han sido las disposiciones que los gobiernos han adoptado en materia de administración y servicio público con el objeto de atender la falta de capacidad de gestión de áreas y quehaceres en donde se requiere una mayor especialización en la prestación y atención de servicios, que obvie trámites y procedimientos innecesarios, dé agilidad y evite la corrupción y pérdida de tiempo.

Diversos estudiosos de la administración pública han sostenido que los perfiles deseables para una adecuada gobernabilidad en nuestro país debieran centrarse en el mantenimiento de recursos humanos que desempeñen la función específica de la gestión gubernamental.

En distintos sectores de la población se ha despertado la necesidad de crear un servicio civil de carrera con el propósito de convertir profesionales a los servidores públicos y sin menoscabo desempeñen las funciones que les ha sido encomendadas. No obstante, en la administración pública en sus ámbitos federal, estatal y municipal no se ha logrado este objetivo, aún cuando el administrador público juega un papel determinante en el concierto político, social y económico de nuestro país.

Esta situación nos lleva a considerar de fundamental relevancia el establecer en la administración pública mexicana el servicio civil de carrera para los mandos medios sobre las siguientes bases:

- Que su selección, permanencia y promoción se realicen bajo criterios sustentados en la posesión de conocimientos técnicos profesionales, necesarios para el puesto que desempeñan y de esta forma, dejen de cambiar por el solo hecho de ser removido el titular el titular de la dependencia donde trabajan.
- Que su remoción sea únicamente por motivos de incapacidad profesional o falta de ética o de responsabilidad en su desempeño.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Que se apliquen para ellos las garantías que la Ley Federal del Trabajo otorga a cualquier trabajador de México, a fin de que si no incurrir en los motivos de despido que la ley señalan, sean indemnizados.
- Que se implante para ellos un Código de Ética Profesional manejado por los colegios y asociaciones profesionales, así como por el propio gobierno en su administración personal.

Todo lo enunciado en torno a los mandos medios "tiene como propósito garantizar su profesionalismo y permanencia en el puesto" , y así poder esperar de ellos un servicio ético, especializado, experimentado y eficaz. Un sistema de esta naturaleza representaría posiblemente trastocar algunas estructuras y cambiar estilos e inercias actuales.

En virtud de lo anterior, entonces tenemos que en los Artículos 4 y 7 de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero establecen las siguiente clasificación de los mismos;

**Artículo 4.-** Los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en :<sup>63</sup>

- I.- De base; y
- II.- Supernumerarios.

**Artículo 7.-** Los empleados de confianza tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, y los que presten sus servicios mediante contrato civil y estén sujetos al pago de honorarios, quedan protegidos por el derecho privado.

---

<sup>63</sup> Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 2, Año LXX de fecha 6 de enero de 1989, Edit. Editores impresores, pag. 2..

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.4.1 Trabajadores de Base

Así entonces, la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero rige la relación jurídica de trabajo entre los trabajadores de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del estado de Guerrero y sus entidades paraestatales. Se considera como trabajadores de base a los que sean contratados en forma definitiva y por ello serán inamovibles en sus empleos, salvo los casos establecidos en la ley de la materia.

El objetivo principal es de regular las relaciones entre los trabajadores burocráticos y el Estado, procurando los beneficios sociales que sustenten el bienestar del estado de Guerrero, a sus familiares derechohabientes y a las agrupaciones o entidades que sean incorporadas al régimen de esta ley.

Los trabajadores sindicalizados o de base, cuyas condiciones laborales comenzaron a ser protegidas con el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión (1938) y enmarcadas posteriormente por el apartado B del artículo 123 Constitucional, durante la administración de Adolfo López Mateos (1960). Así se les reconocieron derechos como la permanencia en el puesto y el aglutinarse en organizaciones sindicales, que a su vez integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado; pero ninguno de ellos, por el simple hecho de ser sindicalizados debe tener acceso a posiciones de confianza, es decir, a jefaturas, dado que la ley concede al Gobierno la facultad de nombrar trabajadores de confianza en todos los puestos de supervisión.

La forma de organización colectiva de los servidores públicos de base, la constituyen los sindicatos de los organismos de la administración pública, los cuales han tenido a lo largo de su existencia una participación muy activa en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los mismos.

Mediante las Condiciones Generales de Trabajo los servidores públicos han tenido prestaciones económicas y sociales adicionales, que representan una importante ayuda para que ellos y sus familias estén en condiciones de atender necesidades básicas que por medio de su salario resultaría más difícil de satisfacer.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



A través del cumplimiento de esta disposición los sindicatos han logrado para sus agremiados un importante esquema de beneficios laborales, que en ocasiones mejoran las condiciones que establece como mínimo la legislación aplicable.

La obtención de prestaciones adicionales contribuye a que el servidor público de base aprecie la estabilidad y seguridad que tiene en su empleo, lo que, por ende, lo hace estar más dispuesto a apoyar sus esfuerzos de la administración pública hacia el buen servicio y la productividad.

En la Ley del Servicio Público de Carrera los trabajadores de Base, tendrán libre acceso para ocupar un puesto de confianza sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, previstos en el ordenamiento.

#### **4.4.2 Trabajadores de Confianza**

El marco jurídico – laboral que regula las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio establece también a los trabajadores de confianza. Este marco jurídico es amplio para los trabajadores de base, aunque limitado en lo correspondiente a la relación con los trabajadores de confianza; ya que como lo establece la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero sólo tienen como garantía los beneficios de seguridad social y las medidas de protección al salario.

Los mandos medios del Gobierno; Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento, y sus equivalentes, actualmente no tienen reglamentación ni garantía laboral alguna, por lo que son removidos frecuentemente, creando una situación de inestabilidad que propicia la improvisación, la discontinuidad de los programas y la falta de ética en el manejo de los asuntos. Los mandos medios del gobierno trabajan con base a grupos o camarillas dentro del partido en turno en el poder. Lo anterior implica que al ingreso de un mando superior ( secretario, subsecretarios y oficial mayor ) habrá un desplazamiento de los mandos medios de su área, ya que éstos serán sustituidos por otro grupo, independientemente de su capacidad o experiencia para el puesto. De ahí "la gran importancia implantar el servicio civil de carrera para este nivel" y contar con un sistema de administración y desarrollo de personal que sea

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

exclusivo para los mandos medios y por tanto, puede responder a sus características específicas.

Los servidores públicos de libre designación podrán acceder a puestos considerados como de carrera, sujetándose a los procedimientos de reclutamiento y selección previstos en la Ley del Servicio Público de Carrera.

Los mandos superiores o políticos ( Secretario de Estado, Subsecretario, Oficial Mayor y sus equivalentes ) son los colaboradores más cercanos al Presidente de la República o al Gobernador a nivel estatal, quien llega al poder nominado por un partido político y gracias al voto popular. En consecuencia, los mandos superiores tienen una filiación política directa con el jefe de poder ejecutivo, quien como titular del mismo tiene la facultad de nombrar a sus colaboradores. De este modo, es él quien marca el rumbo de la administración pública y quien toma las decisiones que competen al quehacer público, junto con los Secretarios, Subsecretarios y Oficiales Mayores quienes requieren a su servicio, mandos medios que conformen equipo conocedores, experimentados y especializados, capaces de ofrecer alternativas de decisión acertadas. Esto significa que los mandos superiores ( políticos ) sólo así obtendrán el apoyo necesario para realizar eficientemente su trabajo.

*Esta situación nos lleva a considerar de fundamental relevancia el establecer en la administración pública mexicana el servicio civil de carrera.*

#### **4.4.3 Trabajadores Supernumerarios**

Este tipo de clasificación de trabajadores lo establece como lo pudimos ver, se encuentra en el Art. 4 fracc. II de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. De igual forma se consideran trabajadores supernumerarios a aquellos que hayan sido designados para cubrir interinamente una plaza vacante por un lapso no mayor de seis meses y que presten sus servicios por lista de raya con carácter temporal, los contratados por tiempo definido, por honorarios, para una labor u obra determinada, los gratificados y extraordinarios, se consideran como trabajadores supernumerarios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los trabajadores supernumerarios serán inamovibles en su trabajo mientras duren las condiciones para las que fueron nominados o contratados. Vencidas las condiciones para las que fueron nominados, se podrán rescindir los contratos de trabajo de los supernumerarios, sin responsabilidad para el titular.

Con fecha 30 de diciembre de 1988, el entonces gobernador del Estado de Guerrero Ruiz Massieu expidió la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, número 248, sustituyendo a la Ley número 51, que contiene el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero; el objeto de esta ley es regir las relaciones de trabajo entre el gobierno del estado con sus trabajadores de base y supernumerarios de la administración pública de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y sus entidades paraestatales.

Esta ley contempla los derechos y obligaciones de los trabajadores que presten sus servicios tanto físicos como intelectuales al gobierno del Estado y, entre una de sus más relevantes innovaciones se encuentra el ajuste a la estructura del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, cuyo objetivo es impartir justicia laboral a todos los servidores públicos, no importa que sean de base o supernumerarios; esto contribuye a que los trabajadores sientan la seguridad jurídica de sus cargos, lo que consecuentemente repercute en una mayor eficiencia en el desempeño de sus labores y en una mejor atención a la sociedad.

Este tipo de clasificación denominado "Trabajador Supernumerario" podríamos definirla como una clase híbrida, ya que se encuadra entre la naturaleza jurídica de un trabajador de base y de confianza, en virtud, de que si bien es cierto la protege temporalmente la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero y podría demandar sus derechos laborales ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, su inamovilidad no es permanente sino parcial y temporal, a su vez que no pertenecen a ningún tipo de Sindicato, y puede en ciertos casos desempeñar puestos de confianza., por lo anteriormente mencionado puede concursar al Sistema del Servicio Civil de Carrera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.5 LA IMPORTANCIA DE LA EXISTENCIA JURÍDICA DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL ESTADO DE GUERRERO**

Es necesario crear la Ley del Servicio Público de Carrera para los servidores públicos del gobierno del estado de Guerrero, desde el personal operativo hasta los niveles de mandos medios, en todas las áreas de la administración pública, con la finalidad de dar continuidad a los programas de trabajo y garantizar el relevo en la transición de los poderes, aprovechándose la experiencia y los conocimientos del personal, sin interrupción de las funciones administrativas de las dependencias y los organismos de que se trate.

Todo lo anterior, en beneficio de los servidores públicos, para que tengan la oportunidad y certidumbre de que con más empeño y dedicación al servicio de la sociedad, puedan tener el día de mañana un puesto de mayor jerarquía y aumentarles una vida y una situación de mayor desahogo, economía y tranquilidad familiar; esto, sin duda, se reflejará en una nueva de las áreas de la Administración Pública Estatal, con una burocracia eficaz y capaz.

#### **4.6 FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA LEGISLAR CON RESPECTO A LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA**

Como se ha venido comentando a lo largo del presente trabajo el art. 123 constitucional consta de dos apartados. El apartado A contempla el reconocimiento de derechos para "los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo", en tanto que el apartado B lo hace con relación a los trabajadores de los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal. Nos referimos a dicho artículo, así como de sus dos apartados ( A y B ) desarrollados por las correspondientes leyes reglamentarias (LFTSE y LFT), dedicando especial atención al apartado B, por ser éste junto con su ley reglamentaria, nuestro ámbito de estudio.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Así las cosas, resulta sumamente útil introducir en este apartado la descripción de otra clase de circunstancias que consideramos de vital importancia para entender los alcances de esta ley.

En primer lugar, es decir, es de hacer notar que la disposición solo se refiere a los trabajadores al servicio de los poderes federales y de ninguna manera a los trabajadores de los Estados y Municipios. Como esa facultad explícita para la Federación, de acuerdo al artículo 124 constitucional, se tenía reservada a los Estados, por lo que varias entidades federativas expidieron sus leyes burocráticas para regular la relación entre los trabajadores de los Estados y sus Municipios. En cuanto al contenido de esas leyes estatales, existe una notoria disparidad entre ellas y la LFTSE, lo que trae consigo entre algunas otras consecuencias negativas la no contemplación de los derechos mínimos consagrados en la norma federal. En virtud de esta anómala situación, recientemente como ya se ha señalado se dispuso a nivel constitucional que las "relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere". ( Art. 115 Constitucional, fracc. VIII )

Las Entidades tienen una legislación local, que considera exclusivamente a los trabajadores de base. Los trabajadores de confianza no cuentan con un marco legal específico que rija sus relaciones laborales con el estado.

El Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación, Distrito y Territorios Federales por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existente entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados. O sea, que para el Art. 123 constitucional, no debe identificarse la relación laboral existente entre un obrero y su patrono, y la existente entre un empleado público y el Estado al que sirve. La distinción entre ambas es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Por ello resulta inaceptable que cuando el apartado A del Art. 123 constitucional, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contratos de trabajo, se entienda incluida también la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

facultad de legislar sobre las relaciones entre el Estado y sus empleados públicos; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados, más no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos, de manera que al carecer de facultades en este último punto, debe entenderse que conforme al Art. 124 constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos locales dentro de sus respectivos límites territoriales.

Al respecto es útil recordar que durante cierto tiempo correspondió exclusivamente al Congreso Federal expedir leyes del trabajo, con lo que había quedado derogada la legislación laboral de los Estados, aunque con posterioridad dicha facultad como ya se señaló pasó nuevamente a las entidades federativas.

No obstante es oportuno traer a cuento que tales leyes u ordenamientos que expidan las legislaturas de los Estados, no serían legales si se consideran reglamentarias de la materia de trabajo, ya que de acuerdo a lo estipulado por el artículo 73 fracción X constitucional, las entidades federativas no tienen facultad para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. Lo cual sin embargo no es óbice para que las referidas entidades federativas resuelvan como ya se ha señalado, sobre las bases constitucionales locales, la sujeción al apartado "A o B" del artículo 123 constitucional o bien a un dispositivo mixto, para la expedición de leyes locales del trabajo partiendo del mencionado precepto y de sus leyes reglamentarias o bien de la LFT o de una combinación de ambas.

En resumen, las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por la leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. El hecho de que el artículo 115 constitucional fracc. VIII no especifique si se trata del apartado "A o B", da pie a que los mismos Estados resuelvan sobre su sujeción a uno u otro apartado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.7 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL, DESCONCENTRADA Y MUNICIPAL**

##### **EL Municipio**

Se considera al "Municipio" como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que componen la Federación. El Municipio es igualmente una persona jurídica de derecho público, una entidad de descentralización política y administrativa y un ente político - administrativo territorial. En esencia, el Municipio es una institución de derecho local, pero su uso no es operativo para los Estados, quienes deben organizarse administrativamente, políticamente y hacer su arreglo territorial.

Establecido entonces que los Municipios son entes de descentralización política y administrativa, tenemos que aceptar que los poderes estatales ejercen un control de tutela, que no un control jerárquico sobre ellos. En otras palabras, el Municipio mexicano no está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales, sino únicamente a un poder de tutela que ejercen los Congresos locales. En la realidad, en virtud de que la soberanía estatal debe armonizarse con la libertad municipal, dichos controles de tutela son limitados: los controles recaen en el poder judicial y en el congreso local. La soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo federal y estatal y no a través de los Ayuntamientos.

Por tanto, los Municipios no ejercen la soberanía popular, incluso muchos de sus actos ( por ejemplo, la enajenación de bienes inmuebles ) requieren la aprobación estatal previa para que surtan efectos, o bien se encuentran sujetos a revisión posterior del poder público del Estado ( por ejemplo, la cuenta de la Hacienda Municipal ). Cabe no obstante la posibilidad que se desprende del Artículo 4 de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero que establece que la órbita competencial de los Municipios se puede ensanchar a través de Convenios con el Gobierno de Estado, denominados Convenios de Coordinación o de Colaboración, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La imposibilidad de los Municipios para ampliar ellos mismos sus competencias no es obstáculo para que las posean de carácter reglamentario. En tal sentido lo establece la fracc. II del art. 115 constitucional.

Finalmente, en las relaciones laborales, la introducción y últimas reformas de la fracción VIII del art. 115 constitucional responde a una añeja y reiterada demanda de los trabajadores, al establecer el régimen laboral de los trabajadores al servicio de Estados y Municipios.

En la actualidad la referida fracción establece: Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, y sus disposiciones reglamentarias<sup>64</sup>. Los Municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

En consecuencia a lo anterior, tal y como lo establece el Artículo 50 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Guerrero<sup>65</sup>, que a la letra establece:

**Artículo 50.-** El derecho de iniciar leyes corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia.

En este orden de ideas, lo que no es expresamente conferido a la Federación, se entiende reservado a los Estados que componen la Unión, por lo que no está confiado a los poderes estatales no debe entenderse necesariamente como de la competencia municipal, pues en un Estado de Derecho la esfera del poder público debe definirse expresamente en una Constitución. De no suceder así, los asuntos corresponden al ámbito de la libertad ciudadana popular, por lo que se establece que el Municipio no tiene capacidad jurídica para expedir autónomamente a través de cabildo su Ley Municipal del Servicio Público de Carrera, por lo que en referencia a lo anterior podrá someter su proyecto de iniciativa de Ley Municipal al Congreso del Estado, para que en consecuencia éste Órgano Colegiado discuta, apruebe, sancione y promulgue una Ley Municipal del Servicio Público de Carrera.

<sup>64</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, fracción VIII.

<sup>65</sup> Constitución Política del Estado de Guerrero, Artículo 50, fracción IV.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En virtud, de que la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, sólo se enfocara a la Administración Centralizada y Organismos Desconcentrados del Estado de Guerrero.

### **Organismos Descentralizados**

Considerada en su aspecto jurídico, la descentralización "es un fenómeno en virtud del cual se transfiere competencias de la administración central a la descentralizada". En otras palabras, con el término "descentralización" se alude al hecho de la existencia en el ámbito de la administración pública de una serie de entes que, junto con el Estado, tienen encomendada la realización de los fines públicos. Estos entes integran la llamada administración descentralizada.

En tanto que el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos, en el régimen descentralizado por el contrario, al ente público se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Ello se traduce en que entre el poder central y el organismo descentralizado no exista otra relación que la de las facultades estrictas de control y vigilancia.

La descentralización es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos. Componen la administración pública paraestatal; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito y sus organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, y se establece que serán consideradas como tales las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional. Por lo que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal contarán con sistemas propios de Servicio Público de Carrera.

A continuación para sustentar todo lo anterior, y establecer que los Organismos Descentralizados no pueden ser incorporados a la Ley del Servicio Público de Carrera, se mencionan a continuación las siguientes;

#### **tesis jurisprudenciales**

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL<sup>66</sup>.** Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia

<sup>66</sup> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: P. XXV/98, Pag. 122.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales.

Amparo en revisión 1110/97. Francisco Soriano Celis. 13 de enero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

**TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DE DICHA ENTIDAD, RESULTA INCONSTITUCIONAL<sup>67</sup>.** En relación con el tema de la regulación de las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados de carácter federal y local con sus trabajadores, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 123, apartados A y B; 73, fracción X y 116, fracción VI, todos de la Carta Magna, ha establecido jurisprudencialmente que las relaciones laborales de los entes que integran la administración pública paraestatal, de carácter federal o local se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, en tanto que el régimen aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, es el que regula el apartado B del

<sup>67</sup> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, Novena Época, Tomo III, Tesis: P/96, Pag. 92

propio precepto constitucional, asimismo ha determinado que las legislaturas de los Estados se encuentran facultadas únicamente para legislar en materia de trabajo, en lo concerniente a las relaciones laborales existentes entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y sus trabajadores, sin que dentro de este contexto puedan incluirse a los organismos públicos descentralizados. De ahí que si el artículo 1o. de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado de Baja California, incluye como sujeto de su regulación a los organismos públicos descentralizados, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado, tal disposición, resulta violatoria de los preceptos constitucionales anteriormente citados.

Amparo directo en revisión 294/99. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. 30 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 52, tesis P./J. 1/96, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL."

*En conclusión* a lo anteriormente mencionado, se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Organismos Desconcentrados

La Desconcentración en sentido "estricto", es la forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo ( ley o reglamento ), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

Las características esenciales de un organismo desconcentrado son:

- Son creados por ley o reglamento
- Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central
- No tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, su patrimonio es el mismo que el de la federación, del estado o municipio, según sea su subordinación.
- Su naturaleza jurídica hay que determinarla, teóricamente en cada caso, estudiando en particular del órgano de que se trate.
- No puede tratarse de un órgano superior, ( siempre depende de otro )
- Tienen autonomía técnica

El organismo desconcentrado participa de la personalidad jurídica y del patrimonio del órgano central al cual ésta subordinado, creado con la finalidad de auxiliar a tareas específicas y de delegar facultades a éstos, que le permite actuar con mayor rapidez y eficacia; por lo que consideramos que la autonomía no se da, ya que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen, tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propio; en caso de recaudar ciertos ingresos, éstos deben concentrarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Desconcentración Administrativa se identifica en México, como unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a) Procuraduría de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

b) la Comisión Nacional Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Con respecto a algunos ejemplos de la administración desconcentrada en el gobierno del estado de Guerrero; ver el Capítulo 4.2 del presente trabajo.

Por todo lo antes mencionado, es lógico pensar que si el organismo desconcentrado es centralmente subordinado y creado para auxiliar a un órgano central, llámese Secretaría de Estado y ésta pertenece a la Administración Pública Centralizada; por lo tanto, el ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero será obligatoria para la Administración Central y Desconcentrada del Gobierno del Estado de Guerrero.

## CAPITULO V

### APLICACIÓN, FUNCIONALIDAD Y OPERATIVIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de confianza de la Administración Pública Centralizada del Estado de Guerrero; se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal de confianza calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Estado de Guerrero.

#### 5.1 OBJETIVOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

El Servicio Público de Carrera es indispensable para la estabilidad administrativa de un país como México, en el cual la alternancia del poder entre partidos políticos está llegando a ser una realidad, al ordenar y sistematizar el manejo del personal público independientemente de los relevos políticos bajo el esquema de democracia electoral.

Para poder llevar a cabo e implementar el sistema del Servicio Público de Carrera, será necesario instrumentar un sistema integral de administración de recursos humanos que posibilite la implantación de la *Carrera en el Servicio Público*.

En este contexto, la carrera en el servicio público se puede conceptuar como:

Un sistema que posibilita y promueva la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los recursos humanos orientados a la selección, contratación, concientización, capacitación, desarrollo, promoción y permanencia productiva del servidor público, a fin de responder a las expectativas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ciudadanas, a los legítimos intereses laborales del trabajador y de contribuir al cumplimiento de la misión de la estructura de gobierno.**

A esta carrera en el servicio público, se podrá incorporar el personal dedicado a la atención de la función pública, que cumpla con los requisitos de ocupación del puesto y que asuma compromisos de profesionalización para el desarrollo de una carrera dentro del sector público; todo ello, de acuerdo a los lineamientos establecidos para dicho fin en un instrumento regulador de la operación del sistema.

La permanencia laboral del personal que se incorpore al servicio profesional de carrera deberá estar debidamente regulada y prever los casos en que se concedan licencias para ocupar cargos de elección popular, en cuyo caso se suspenderían, pero no se perderían, los derechos adquiridos en el régimen de dicho servicio.

Algunos de los objetivos específicos que, de acuerdo con las condiciones y problemática particular de cada dependencia o entidad, se pretende alcanzar a través de la *carrera en el servicio público* son las siguientes:

- Constituir un régimen de interés público donde la materia exigible es la capacidad de los servidores públicos, de tal manera que los cambios políticos no mermen ni afecten la buena marcha de los servicios gubernamentales que se proporcionan al ciudadano.
- Establecer condiciones y reglas claras de ingreso y actuación para los trabajadores al servicio del Estado que les motive y permita formarse para realizar un desempeño eficiente, susceptible de exigirse y reclamarse por parte de la ciudadanía.
- Establecer la equidad, diligencia y oportunidad como compromisos de gobierno, ofreciendo un servicio profesional, eficiente y justo ante las demandas y requerimientos de la sociedad.
- Garantizar que se cuente con los mejores elementos al servicio del Estado, a efecto de conseguir una continuidad y regularidad de los procesos de gestión de bienes y servicios, bajo parámetros de actuación eficiente y comprometida con la ciudadanía.
- Profesionalizar, efficientar y mejorar los servicios y gestiones del gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



- Erradicar las prácticas burocratizantes que afecten la resolución eficiente de gestiones, trámites y asuntos a cargo de las instancias gubernamentales en el marco de sus responsabilidades.
- Dignificar la función pública y hacerla el medio de conducción hacia el cumplimiento de los deberes gubernamentales.
- Así, como lograr la institucionalidad y ética del servidor público en cada cambio de gobierno entrante.

Con ello se buscará erradicar prácticas negativas que permiten seleccionar personas no calificadas o poco profesionales para ocupar cargos en el gobierno, así como eliminar improvisaciones en el despacho y atención de asuntos públicos, exigiéndole al aspirante a servidor público el cumplimiento de un mínimo de requisitos que permitan garantizar la calidad en el servicio y bienes prestados a la ciudadanía.

### 5.1.1 Sistema Integral del Servicio Público de Carrera

Considerando, como ya se ha dicho, que el personal es el elemento más importante y valioso de cualquier organización y sistema, la carrera en el servicio público deberá de procurar resultados importantes para el empleado, tales como:

- I. Profesionalizarse, es decir especializarle en el ejercicio de las funciones a su cargo, conforme a las tareas sustantivas y administrativas de la dependencia o entidad a la que pertenezca.
- II. Ordenar los puestos en ramas y grupos de especialidad, de tal forma que se faciliten trayectorias de ascenso y promoción, que sean accesibles a todos y cada uno de los trabajadores, bajo reconocimiento de sus aptitudes y méritos.
- III. Otorgar remuneraciones equitativas, acorde a la responsabilidad de cada trabajador en su puesto.
- IV. Establecer la posibilidad de ascensos salariales en el mismo puesto de acuerdo con su desempeño y méritos reconocidos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- V. Ofrecer al empleado esquemas de capacitación personalizados que lo preparen para concursar en la ocupación de puestos de mayor responsabilidad, jerarquía e ingresos.
- VI. Reconocer e incentivar el desempeño y productividad de los trabajadores.
- VII. Diseñar para cada trabajador un plan de vida y desarrollo, como apoyo a la superación personal y al retiro digno del servicio.

Para alcanzar estos resultados, las dependencias y entidades que instrumenten el servicio profesional de carrera requerirán de:

I.- Instrumentar, complementar o adecuar su sistema de administración de recursos humanos a fin de que contemple:

- La estructura de puestos requerida por la dependencia o entidad y los perfiles correspondientes.
- La identificación de las fuentes de reclutamiento de candidatos, tanto internas como externas.
- Los mecanismos de selección de candidatos para el ingreso al servicio de carrera, que garanticen la satisfacción de los requisitos de ocupación contenidos en los perfiles de puesto.
- Programas de capacitación para la especialización y superación profesional del servidor público.
- Programas individualizados de capacitación acordes con las necesidades y potencial específico de cada empleado, que le permitan ocupar puestos de mayor responsabilidad.
- La asignación de salarios acordes con la responsabilidad del puesto.
- Esquemas de reconocimiento e incentivos al desempeño, productividad y mérito conseguidos por los servidores públicos en su puesto y equipos de trabajo, y
- Planes de carrera personalizados acordes con el perfil, capacidades y aspiraciones de cada servidor público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

II.- La promoción y fomento de una *cultura de servicio público* acorde con las demandas y necesidades de la dependencia o entidad, de sus trabajadores y la sociedad.

La carrera en el servicio público deberá contribuir o producir resultados positivos para la sociedad en general y para el ciudadano usuario de los servicios gubernamentales en lo particular, tales como los que a continuación se enuncian:

- Atención y trato diligente, atento, honrado y eficiente.
- Información oportuna sobre los trámites que desea realizar.
- Gestiones simplificadas y ágiles, que le signifiquen ahorro en tiempo.
- Bienes o servicios de calidad y al más bajo costo posible.

Por su parte, las dependencias y entidades en las que se instrumente la carrera en el servicio público, como consecuencia de contar con empleados motivados y ubicados en el cargo mas adecuado a sus aptitudes y actitudes en el servicio deberán obtener:

- Mejoras en sistemas, procedimientos y trámites de atención al usuario.
- Un ambiente laboral de productividad, calidad y estímulo al buen desempeño.
- Mejora de la imagen institucional ante los propios empleados y ante el público en lo general.
- Un desempeño de sus servidores públicos apegado a los valores mencionados en este trabajo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 5.1.2 Proceso de Ingreso al Servicio Público de Carrera

En síntesis, este sistema se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades para los Servidores públicos, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad.

Comprende los procedimientos de;

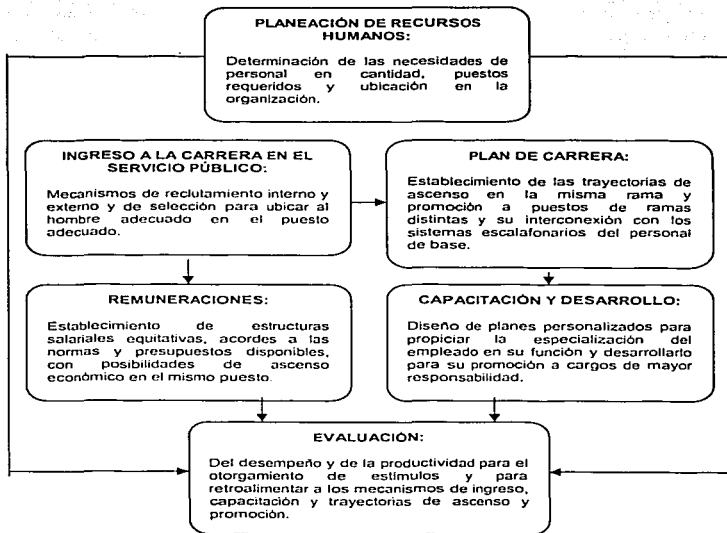
- I. Reclutamiento,
- II. Selección,
- III. Ingreso,
- IV. Evaluación del desempeño,
- V. Capacitación,
- VI. Promoción, Compensaciones,
- VII. Perfil del Puesto,
- VIII. Separación de los servidores públicos, y
- IX. Otorgamiento de estímulos.

Serán Principios rectores de este sistema la;

- ❖ Legalidad,
- ❖ Eficiencia,
- ❖ Objetividad,
- ❖ Imparcialidad,
- ❖ Equidad, y
- ❖ Competencia por mérito.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## “ Servicio de Carrera en el Servicio Público ”



Para su funcionamiento el Servicio Público de Carrera deberá contar con una serie de instrumentos técnicos que corresponderá complementar o diseñar y desarrollar, a las áreas responsables de la “administración de recursos humanos” de las dependencias o entidades.

Tales instrumentos serían, entre otros:

- Catálogos y estructuras de puestos en trayectorias de ascenso,
- Manuales para la determinación y adecuación de estructuras ocupacionales,
- Procedimientos de ingreso y promoción,
- Normatividad administrativa laboral que se actúe como rectora del sistema,
- Tabuladores de sueldos autorizados,
- Censos de recursos humanos,
- Procedimientos para la evaluación del potencial de desarrollo del empleado,
- Planes de capacitación por puesto y esquemas de desarrollo para la ocupación de puestos de mayor responsabilidad,
- Procedimientos para la evaluación individual y grupal del desempeño,
- Manuales para la medición y evaluación de la productividad,
- Planes de estímulos, dentro del marco de la ley correspondiente, y planes de apoyo para el retiro, y
- Sistema de información automatizado que articule la operación del servicio de carrera en su conjunto.

Como se puede apreciar, la instrumentación de un sistema de esta naturaleza requerirá de un amplio esfuerzo de concertación laboral y de desarrollo de la tecnología administrativa en materia de recursos humanos, que en nuestro medio no será posible llevar a cabo sin la decisiva participación y apoyo de los más altos directivos de la administración pública, trátese del ámbito federal, estatal o municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **5.1.3 Creación del Sistema de Registro Nacional de Servidores Públicos de Carrera**

Se debe prever la creación de mecanismos de reubicación y reasignación de personal de la administración pública estatal centralizada, con base en los objetivos institucionales y los perfiles profesionales de los servidores públicos, para que éstos estén ubicados en donde mejor puedan servir a la sociedad. Para lo cual es necesario diseñar un "Sistema de Registro Estatal de Servidores Públicos" por perfil y ámbito funcional.

## **5.2 ESTRUCTURA Y ÓRGANOS RECTORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA**

El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, estará a cargo de un Consejo Directivo y los Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

Así como un Órgano de Apoyo denominado "Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño".

### **5.2.1 Organización del Servicio Público de Carrera**

La organización del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero se rige por las siguientes organismos:

El Consejo Directivo es la instancia deliberativa, normativa y resolutive de la Administración Pública, en materia de Servicio Público de Carrera y estará integrada por:

- I. Una Presidencia, a cargo del Titular del Ejecutivo Estatal;
- II. Una Vicepresidencia, a cargo del Oficial Mayor del Estado;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

III. Una Secretaría Técnica, a cargo del Servidor Público que apruebe el Consejo a propuesta del Presidente;

IV. Cuatro Vocalías a cargo de los titulares de las Secretarías de Gobierno y de Finanzas, Contraloría General y Consejería Jurídica; y

V. Las demás Vocalías que el Titular del Ejecutivo Estatal determine conveniente para la prestación del Servicio Público de Carrera.

Las atribuciones de cada uno de los integrantes del Consejo se establecerán en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Carrera.

Los integrantes del Consejo no percibirán remuneración alguna por el desempeño de sus funciones en el mismo.

Son atribuciones del Consejo Directivo, las siguientes:

I. Aprobar el Programa Operativo Global del Sistema, verificar su observancia y el cumplimiento en las áreas de la administración;

II. Aprobar el programa de trabajo anual y calendario de sesiones del Consejo y de los Comités Técnicos;

III. Aprobar la constitución, desaparición o fusión de los Comités Técnicos;

IV. Fijar lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Servicio Público de Carrera;

V. Validar el catálogo y el tabulador;

VI. Emitir las bases generales a las que se sujetarán las Convocatorias de ingreso al Servicio Público de Carrera, así como aquellos que se emitan para ocupar vacantes;

VII. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;

VIII. Resolver las inconformidades;

IX. Acordar los mecanismos de participación ciudadana en (sic) Servicio Público de Carrera con base en las disposiciones aplicables.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



X. Aprobar los programas de capacitación, actualización y especialización, así como la implementación de seminarios, cursos o diplomados;

XI. Aprobar los convenios de colaboración con instituciones de Educación Superior, que contribuyan a los fines del Servicio Público de Carrera;

XII. Acordar la participación de invitados en las sesiones; y

XIII. Aprobar el Reglamento Interior del Consejo y de los Comités Técnicos.

Los miembros del Consejo, excepto la Secretaría Técnica, contarán con un suplente designado por cada uno de los titulares. El titular no podrá ausentarse de las sesiones en tres ocasiones seguidas, salvo que medie autorización expresa del titular del Ejecutivo Estatal.

Las sesiones del Consejo serán ordinarias o extraordinarias; las primeras se fijarán en el calendario anual y las segundas atenderán la naturaleza urgente e indiferible del asunto a tratar. El Secretario Técnico a petición expresa del Presidente, convocará y notificará a los integrantes del Consejo, por lo menos con tres días hábiles de anticipación, si de ordinarias se trata y con veinticuatro horas de anticipación, si corresponde a sesiones extraordinarias.

Los integrantes del Consejo tendrán voz y voto;

A las sesiones del Consejo podrán ser invitados los titulares de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades; así como los servidores públicos, que dada la naturaleza de los asuntos a tratar, se requiera de su presencia y participación. Los asistentes con este carácter sólo tendrán derecho a voz.

Para que una sesión sea válida, deberá reunirse la mitad más uno de los integrantes con voz y voto, entre los que deberá estar el Presidente o su suplente.

Los acuerdos o resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría simple de los integrantes presentes. En caso de empate, resolverá el voto de calidad del Presidente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Los Comités Técnicos** son las instancias encargadas de la operación e implementación del Servicio Público de Carrera en cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal; y se integra por:

- I. Una Presidencia a cargo del titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de que se trate;
- II. Una Secretaría Técnica, a cargo del servidor público que lo apruebe el Comité a propuesta del Presidente;
- III. Un Vocal a cargo del titular de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; y
- IV. Dos vocales que corresponderán a servidores públicos de carrera adscritos al área administrativa que corresponda al Comité.

Las disposiciones relativas a las suplencias, tipo de sesiones, notificaciones y convocatoria, acuerdos y resoluciones que se establecen para el Consejo, serán aplicables en lo conducente a los Comités Técnicos.

**Los Comités Técnicos**, tienen las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar en el ámbito de su competencia el Programa Operativo del Sistema;
- II. Implementar el programa de trabajo anual fijado por el Consejo;
- III. Aplicar los lineamientos, políticos, estrategias y líneas de acción que haya aprobado el Consejo;
- IV. Informar trimestralmente al Consejo el resultado de su gestión;
- V. Poner a consideración del Consejo para su aprobación, los perfiles y requisitos de escolaridad que deben reunir los Servidores Públicos de Carrera correspondientes al ámbito de actuación del Comité, para ser considerados en el catálogo;
- VI. Resolver sobre el ingreso y promoción de los Servidores Públicos de Carrera; y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VII. Evaluar, examinar y emitir la puntuación correspondiente a los Servidores que participen en los cursos, seminarios y demás actividades que haya fijado el Comité.

El Sistema será coordinado en lo referente a su organización y operación por la **Oficialía Mayor**, que tendrá las siguientes atribuciones generales:

I. Elaborar el proyecto de Programa Operativo Global, para someterlo a la aprobación del Consejo;

II. Ejecutar, en el ámbito de su competencia, las acciones establecidas en el Programa Operativo Global, así como coordinar la implementación, operación y evaluación integral del Sistema;

III. Difundir el contenido del Programa Operativo Global entre los Comités, para que con base en el mismo, elaboren sus Programas Operativos Específicos;

IV. Recibir y registrar los Programas Operativos Específicos que emitan los Comités;

V. Integrar y analizar los informes que presenten los Comités sobre la operación del Sistema;

VI. Formular proyectos de políticas, normas, estrategias y líneas de acción para la aprobación del Consejo;

VII. Asesorar a los Comités en la organización e instrumentación del Sistema;

VIII. Presentar al Consejo un informe anual del estado y operación del Sistema, remitiendo una copia del mismo a los Comités;

IX. Supervisar e informar al Consejo del cumplimiento del Programa Operativo Global, así como de las políticas, estrategias y líneas de acción que éste haya aprobado;

X. Integrar y presentar al Consejo para su aprobación, los estudios de planeación y análisis prospectivo para el desarrollo del Sistema;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

XI. Proponer al Consejo las bases a las que deberán sujetarse las convocatorias, para los procesos de ingreso y promoción;

XII. Proponer al Consejo los proyectos de acuerdo en los que se definan de manera excepcional los puestos que serán considerados como parte del Sistema;

XIII. Presentar para la aprobación del Consejo los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de Carrera;

XIV. Proponer para la aprobación del Consejo los criterios de puntuación por desempeño de los Servidores Públicos de Carrera;

XV. Elaborar los proyectos de Catálogo para la opinión del Consejo, tomando como base el listado de puestos que para tal efecto establezca el Reglamento;

XVI. Autorizar el Tabulador que elabore la Secretaría de Finanzas, previa opinión del Consejo;

XVII. Solicitar a los Comités los informes, dictámenes, evaluaciones y opiniones relacionadas con la operación del Sistema;

XVIII. Elaborar los estudios y opiniones, así como proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones del Consejo;

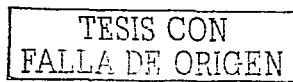
XIX. Vigilar que las plazas del Sistema sean ocupadas conforme a las normas aplicables y a las políticas que defina el Consejo;

XX. Substanciar y elaborar los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad que presenten los Servidores Públicos de Carrera, y

XXI. Las demás que establezca La Ley del Servicio Público y las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven.

La Oficialía Mayor llevará un Registro de los Servidores Públicos de Carrera con el objeto de integrar y mantener actualizado el banco de datos que contenga toda la información relacionada con el Sistema, y tendrá el carácter de único y permanente.

La Oficialía Mayor con los datos registrados deberá:



I. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los Servidores Públicos de Carrera;

II. Recibir, revisar, registrar e integrar en un banco de datos la información referente a los Servidores Públicos de Carrera, considerando los siguientes aspectos; perfiles académicos, ingreso, reingreso, nombramiento, profesionalización, licencias, desarrollo, evaluaciones, medidas disciplinarias, sanciones administrativas, así como los dictámenes correspondientes;

III. Elaborar los informes que le sean solicitados por los órganos del Sistema;

IV. Expedir la información que le sea solicitada por los Servidores Públicos de Carrera relacionada con su expediente;

V. Integrar y mantener actualizados los expedientes personales de cada uno de los Servidores Públicos de Carrera;

VI. Expedir certificaciones de los documentos que obren en el Registro a los órganos del Sistema, a las autoridades facultadas para solicitarlas y a los servidores públicos interesados;

VII. Recibir y registrar los dictámenes y resoluciones que emitan el Consejo y los Comités; y

VIII. Las demás que establezca la presente Ley y las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven.

El Consejo contará con un "órgano de apoyo" denominado "**Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño**" que dependerá de la Oficialía Mayor, encargado de las siguientes funciones:

- I. Diseñar e implementar los programas de profesionalización para los Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, de acuerdo a las necesidades de las dependencias, órganos desconcentrados y unidades administrativas; así como a las directrices que dicte el Consejo, y a las solicitudes de los Comités;

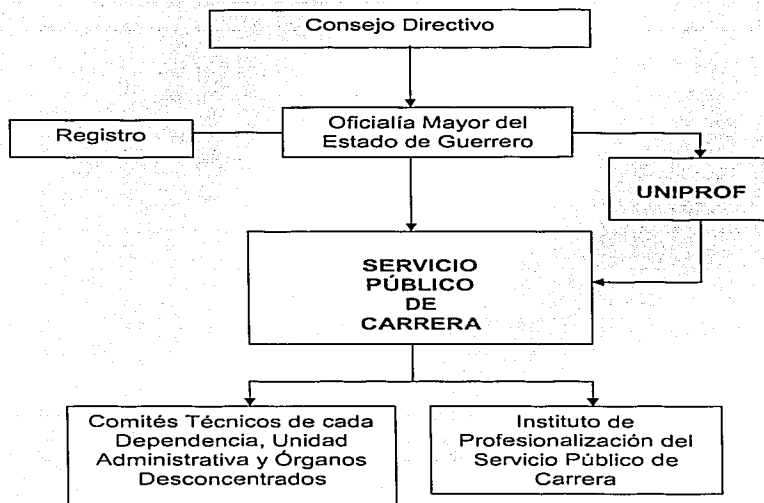
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- II. Proponer al Consejo para su aprobación los criterios de puntuación sobre la formación profesional de los Servidores Públicos de Carrera;
- III. Recibir de los Comités, las propuestas de los cursos que de acuerdo a sus necesidades requieran, a efecto de que sean considerados en los Programas de Profesionalización;
- IV. Diseñar e implementar los cursos básicos y especiales, así como aplicar los exámenes en la etapa de selección dentro del proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera;
- V. Otorgar a los Servidores Públicos de Carrera los puntos que por la aprobación de los cursos de actualización o especialización obtengan, o bien por la certificación de estudios que realicen en instituciones de educación superior nacionales o internacionales; o por estudios, investigaciones o aportaciones al desarrollo de la Administración Pública;
- VI. Suscribir con instituciones y organismos de educación superior nacionales o internacionales convenios de colaboración para la impartición de cursos, foros, o cualquier otro evento de carácter académico para apoyar la profesionalización de los servidores públicos de carrera;
- VII. Realizar estudios estadísticos y prospectivos sobre el perfil y desempeño de los Servidores Públicos de Carrera;
- VIII. Realizar investigaciones relacionadas con la Administración Pública del Gobierno del Estado de Guerrero; y
- IX. Editar y publicar obras relacionadas con el desarrollo de la Administración Pública.

A continuación se muestra el Organigrama del Servicio Público de Carrera;

## Grafica II

### "Organización del Servicio Público de Carrera"



### 5.3 PROCEDIMIENTO DE INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

A continuación se explicara detenidamente el proceso de ingreso para la incorporación al Servicio Público de Carrera:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 5.3.1 Reclutamiento ( Convocatoria )

**Reclutamiento.-** Esta fase significa que el servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. En otras palabras, es el procedimiento que permite a las dependencias atraer a los mejores aspirantes que cubran el perfil y demás requisitos para la ocupación de un puesto vacante o de nueva creación dentro del sistema. El proceso inicia formalmente con la solicitud de ocupación de una plaza vacante.

México no cuenta con un sistema adecuado de reclutamiento ni de profesionalización y desarrollo de los funcionarios públicos. Es decir, no existe un sistema que permita medir el desempeño de los funcionarios públicos, lo que impide tener un sistema meritocrático que propicie el desarrollo profesional de los funcionarios que destacan en sus funciones administrativas, generando un sistema de promoción inequitativo. Debido a estos problemas, surge la necesidad de establecer en México un Servicio Público de Carrera que permitan generar expectativas claras y concisas, con evaluaciones certeras y ejecutables, y un sistema de promoción sustentado en el mérito y los resultados.

Las dependencias se encargarán de diseñar y establecer las políticas y procedimientos de reclutamiento, conforme a lo siguiente:

- Atraer, conforme a los recursos y necesidades de cada dependencia, al mayor número posible de aspirante, y elegir a los mejores candidatos, y
- Sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad y equidad.

Las expectativas claras y concisas en el sistema de servicio público de carrera son importantes para un comportamiento productivo de los servidores públicos. Un sistema que ofrezca sueldos competitivos, bonos, prestaciones y capacitaciones.

Las dependencias deberán llevar a cabo el procedimiento de reclutamiento para ocupar plazas vacantes o de nueva creación, mediante convocatorias abiertas o cerradas, y conforme a los lineamientos que expida cada dependencia. Se entenderá por convocatoria cerrada aquella

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



dirigida exclusivamente a los servidores públicos de la misma dependencia; y por convocatoria abierta a aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al sistema, mediante invitación pública.

La **Convocatoria** a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida. se incluirán en la misma los requisitos a cumplir, los criterios de evaluación y la determinación de las calificaciones para aprobarlos. Respecto a los jurados responsables de elaborar, aplicar y evaluar las pruebas, se integrara con personas del gobierno, por lo que se podrá invitar en todo momento a la sociedad civil (Universidades, Colegios e Institutos) para la elaboración y evaluación de dichas pruebas, como un apoyo indirecto y cumpliendo la transparencia de la evaluación, atendiendo a que lo público del servicio público tiene que cumplirse con instituciones no gubernamentales. Así el ingreso al servicio público sería a través de méritos acreditados.

La Convocatoria establecerá en forma precisa el puesto sujeto a concurso, el perfil del mismo, los requisitos y lineamientos generales que se establezcan para los exámenes, una vez emitida deberá especificar la especialidad profesional que se requiere, el tipo y cantidad de plazas en concurso, el puesto específico que se concursa, la adscripción a la que pertenece, horarios de trabajo y requisitos generales (nivel académico, edad, experiencia, etc.). También se indica a los interesados los trámites a cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mayor de 18 años de edad,
- II. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; o extranjero con la documentación migratoria correspondiente;
- III. Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal;
- IV. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- V. Haber acreditado como mínimo, el nivel de educación media superior;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- VI. Presentar una solicitud, utilizando la forma oficial que autorice el titular,
- VII. Acreditar haber cumplido o estar cumpliendo con la Ley del Servicio Militar Nacional, en su caso,
- VIII. Gozar de buena reputación y no tener antecedentes penales; requisitos que se acreditarán con información testimonial y documentos que expidan las autoridades competentes, a satisfacción del titular.
- IX. Poseer buena salud y no tener impedimento físico o mental que lo incapacite para el trabajo, lo que se acreditará con los exámenes médicos que en su caso ordene el titular,
- X. Acreditar por medio de los exámenes correspondientes, que señalara el titular, que se poseen los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo que se pretende cubrir,
- XI. Cuando el cargo requiera la calidad profesional, el solicitante deberá acreditar título profesional en la especialidad a satisfacción del titular, así como anexar su curriculum vitae; no haber sido separado del empleo, cargo o comisión oficial, por alguno de los motivos a que se refiere la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero,
- XII. Tener la escolaridad que requiera el puesto solicitado,
- XIII. Estar inscrito o inscribirse en el Registro Federal de Causantes, cuando proceda,
- XIV. Cubrir los perfiles y requisitos que establezca la convocatoria correspondiente, de acuerdo al Catálogo; y
- XV. Aprobar todas las fases del proceso de ingreso y obtener dictamen favorable del Comité correspondiente.

Una vez que los candidatos han reunido la documentación requerida en la convocatoria y entregado a las instancias correspondientes, se verifica ésta y se determina si el candidato cumple con los requisitos. Mediante el análisis de los documentos se establece si el aspirante cuenta con el perfil requerido o no. Si se supera esta fase, se procede a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

registrar al candidato para que realice la evaluación ( examen técnico de jefes de departamento hacia abajo y concurso de oposición de puesto igual o superior a una subdirección ). En este momento del proceso se le proporciona al aspirante una guía de estudio con los principales temas y conceptos sobre los que versara el examen. El examen se elabora a partir de una base de datos, a través de un sistema de cómputo que produce exámenes distintos para cada participante, desde luego los mismos conceptos y el mismo grado de dificultad.

### 5.3.2 Selección e Ingreso

**Selección.-** es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema.

La selección tendrá como propósito garantizar el ingreso de los aspirantes que demuestren poseer los requisitos del puesto a desempeñar y sean más aptos, con base en el mérito y mediante sistemas de imparciales que permitan la participación en igualdad de oportunidades y el conocimiento de desempeño durante un periodo de prueba del candidato con mejores calificaciones.

El procedimiento de Selección comprenderá exámenes generales de conocimientos y habilidades y, en su caso, de equilibrio psicológico; asimismo, exámenes técnicos de conocimientos y habilidades; entrevistas; análisis de antecedentes laborales del aspirante, un periodo de prueba del candidato con mejores calificaciones, y en su caso, cuando así lo requiera el puesto a desempeñar su Currículum Vitae.

La "Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño", definirá los mecanismos para el diseño, aplicación y calificación de los exámenes, entrevistas y análisis generales señalados en el párrafo anterior, que serán uniformes en todo el sistema. Los resultados de los exámenes, entrevistas y análisis generales deberán ser solicitados al "Comité Técnico" de cada dependencia en las que concurre el aspirante.

Cada dependencia establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder al puesto. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las dependencias a través de sus Comités Técnicos aplicarán el examen de conocimientos y habilidades técnicas, las entrevistas correspondientes, el análisis de los antecedentes laborales, y el periodo de prueba del aspirante. La resolución la emitirá la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño.

Dicha Unidad establecerá el periodo de vigencia de los resultados del examen de conocimientos y habilidades generales. El aspirante que obtenga la calificación más alta dentro del procedimiento de selección, siempre y cuando ésta sea mayor que la mínima requerida para el puesto, accederá a un periodo de prueba por un lapso de seis meses como parte final de dicho procedimiento. Para tales efectos se expedirá un nombramiento temporal que someterá al aspirante a dicho periodo de prueba.

Una vez cumplido satisfactoriamente el periodo de prueba a que se refiere el párrafo anterior, el aspirante será ratificado con el nombramiento definitivo por el Oficial Mayor u Homólogo de la dependencia, otorgándole el Ingreso al Sistema.

**"En casos excepcionales"** y cuando peligre el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación considerado para ser ocupado por cualquier servidor público sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere este capítulo.

**Ingreso.**- es el inicio en la prestación de servicios que por primera vez se realizan, previa la satisfacción de los requisitos señalados a continuación. Para ingresar al Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Centralizada del Estado de Guerrero y Organismos Desconcentrados.

Los procedimientos de Ingreso al Servicio Público en las Instituciones analizadas presentan similitudes para la cobertura de sus vacantes, éstos se llevan a cabo generalmente mediante concursos de oposición. Es común que para ello emitan convocatorias públicas (abiertas) o internas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

(cerradas). Las primeras se publican en los diarios de mayor circulación nacional, o en el Diario Oficial de la Federación como lo hacen en el Servicio Exterior Mexicano y el Consejo de la Judicatura, y pueden participar tanto personas externas como aspirantes de la propia institución. Para las convocatorias internas se invitarán a candidatos de la institución correspondiente.

El "Reclutamiento y la Selección" son llevados de manera centralizada por el órgano colegiado correspondiente, por lo que el proceso se realiza en el lugar donde se ubican las vacantes, siguiendo los lineamientos generales emitido por dicho órgano. Por lo regular los aspirantes serán sometidos a una serie de entrevistas y exámenes. Por lo que una vez seleccionado el personal y transcurrido un período de prueba se le contrata en forma definitiva.

"Los trabajadores de base podrán ingresar, en todo tiempo, al Servicio Público de Carrera mediante los procesos de reclutamiento y selección previstos en el ordenamiento".

Serán **Servidores Públicos de Carrera** los trabajadores de confianza que, habiendo aprobado los procedimientos de reclutamiento y selección ocupen un lugar dentro del sistema.

Más no así los Servidores de Libre Designación que ocupen un puesto de libre designación, que permita que los servidores Públicos que los ocupen puedan ser nombrados y removidos libremente por los titulares de las Dependencias. Los puestos de libre designación podrán ser incorporados al Sistema como puestos de carrera previa autorización de la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño, de la Secretaría de Finanzas del Estado y del titular del Ejecutivo estatal. El Servidor Público que ocupe el puesto que se abra a concurso invariablemente tendrá a derecho a concursar por el mismo.

Los puestos de carrera no podrán ser convertidos en puestos de libre designación, salvo acuerdo expreso del titular de la Secretaría de Finanzas del Estado, del titular del Ejecutivo estatal y por la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño.

Los Servidores Públicos de libre designación deberá cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto; y estarán sujetos a los procedimientos de reclutamiento, selección y evaluación del desempeño.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El ingreso podrá efectuarse:

- o En plazas de última categoría, haya habido o no, movimientos escalafonario, siempre y/o cuando se trate de plazas de nueva creación ;
- o En plazas de categoría superior, para cubrir las interinamente por lapsos menores de seis meses o permanentemente cuando la convocatoria así lo establezca,
- o En cualquier plaza si después de satisfecho el procedimiento escalafonario, se hubiere declarado desierto el concurso.

Quando existieran vacantes permanentes en plazas que no sean de última categoría, éstas se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que comprueben tener mejores derechos escalafonarios, en virtud de la valoración que se le hiciere.

En igualdad de condiciones, se preferirá al trabajador que acredite mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad, dirección y oficinas de la dependencia correspondiente.

### 5.3.3 Evaluación del Desempeño

Dos aspectos relevantes del Servicio Público de Carrera son la evaluación y la capacitación. Como se mencionó, ambos rubros representan dos de las ventajas más importantes que ofrece este sistema de profesionalización de los servidores públicos. La evaluación puede tomar diversas formas, éstas van desde el grado académico hasta la psicología individual. En lo que se refiere a la capacitación, ésta representa básicamente el bastión constante de la profesionalización y desarrollo del servidor público.

La **evaluación del desempeño** es el método mediante el cual se miden los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos. La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes objetivos:

- a. Valorar a los servidores públicos de carrera, de base o de libre designación que compitan por un puesto vacante o de nueva creación considerado para ser ocupado por un servidor público de carrera,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- b. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulo al destacado desempeño público,
- c. Proveer de información para mejorar el desempeño de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad y calidad del servicio,
- d. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, e
- e. Identificar en los casos de desempeño no satisfactorio para tomar medidas correctivas, mismas que podrán determinar, en su caso, la separación de los servidores públicos de carrera, de conformidad con lo que establezca la Ley del Servicio Público de Carrera.

Cada dependencia tendrá la facultad para establecer los métodos de evaluación en conjunto para otorgar asesoría y apoyo con el Instituto de Profesionalización ( el cual hablaremos más adelante ) y con la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño. Las evaluaciones deberán medir el desempeño de los servidores públicos sujetos a la Ley de Carrera de manera imparcial y con base en el perfil de su puesto y los objetivos programáticos previamente establecidos para el mismo.

La evaluación satisfactoria del desempeño será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en su puesto. Cada dependencia desarrollara conforme a los lineamientos que emita la Unidad de Profesionalización, un programa de otorgamiento de estímulos al destacado desempeño público a favor de los servidores públicos.

#### 5.3.4 Capacitación

La capacitación y la educación formal es el medio a través del cual los servidores públicos podrán adquirir o mejorar los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones.

La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Desarrollar, complementar y perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos en sus puestos, y
- Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad.

Las Dependencias con base en la detección de sus propias necesidades elaborarán y establecerán programas de capacitación y de educación formal para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en forma conjunta, y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que presten. Por lo que para dicho fin se tendrán que celebrar convenios con instituciones de educación superior ( públicas o privadas), centros de investigación científica o tecnológica y demás centros o asociaciones educativas y profesionales de reconocido prestigio, a fin de que éstas impartan cursos tendientes a cubrir las necesidades de capacitación. La Unidad de Profesionalización (UNIPROF) contribuirá con cada dependencia para el logro de estos fines.

### 5.3.5. Promoción y Compensaciones ( Ascensos )

La "Promoción" sería aquel movimiento progresivo, mediante el cual, el servidor público pudiera ocupar mejores puestos de trabajo, tanto, en el orden profesional como económico. La capacitación sería el factor más relacionado con las promociones, ya que a través de ella el servidor se mantendría habilitado para desarrollarse en el esquema de ascensos. Estos movimientos estarían vinculados, esencialmente, con la capacidad, la aptitud, el mérito y la experiencia.

Con el propósito de evitar el anquilosamiento y de dar mayor movimiento al personal de la administración pública, se podría previo análisis correspondiente y en consenso, la posibilidad de que la permanencia del servidor de carrera en un puesto no podría exceder de cinco años consecutivos es un puesto, es decir, durante este periodo concursaría cuando se presenten las vacantes en un grado o grupo superior para obtener el ascenso. Si en el término de dicho periodo el servidor no hubiera logrado tener dichos ascensos, su puesto debería ser sometido a concurso, en el cual el servidor tendría derecho a participar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



De esta manera y siguiendo el principio de seleccionar a la persona más apta para el puesto, no se excluiría al servidor que demuestre siempre ser el más apto. Además, de que podría ocupar un puesto de libre designación de alta jerarquía solicitando la previa licencia respectiva, sin perder sus derechos como servidor público de carrera y su puesto podría ser ocupado interinamente por otro servidor de carrera.

En el tema de "**Ascensos**" se destaca que predomina la estructura vertical, esto es, el funcionario sólo mejora su ingreso cuando asciende de categoría o nivel, aunque hay excepciones que permiten mejorar el sueldo sin cambiar de puesto (ascenso horizontal), también es importante comentar que se dan casos en los que se dan nombramientos directos para que personas ajenas al sistema ocupen puestos similares a los establecidos en la carrera, aunque éstos son siempre de carácter temporal y no forman parte de dicha carrera.

Las "**Compensaciones**" son retribuciones adicionales al sueldo para estimular el desempeño en las labores y lograr la permanencia de personal altamente calificado; su definición correría previo estudio de los Comités Técnicos y de la Unidad de profesionalización, a través de las propuestas que realicen las áreas administrativas involucradas. Estos incentivos tendrían la intervención de vigilancia y otorgamiento por parte de la Secretaría de Finanzas y la Contraloría del Estado.

Para el otorgamiento de "**estímulos**" o Compensaciones se considerara los ahorros que generen las dependencias en sus ejercicios presupuestarios, sin menoscabo de los programas y metas establecidos, o en su caso, a la previsión presupuestal que haga la Secretaría de Finanzas para estos efectos, y se encuentra condicionado a la evaluación individual del desempeño, por lo que éstos no formarían parte del sueldo de los servidores públicos ni de los trabajadores de base en su caso. La Contraloría General y la Secretaría de Finanzas verificarán que los pagos se efectúen las dependencias por concepto de estímulos a favor de los servidores públicos y de los trabajadores de base que cumplan con lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Carrera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 5.3.6 Perfil del Servidor Público

La formación de los funcionarios públicos debe ser congruente con las características que distinguen a la administración pública, dado el hecho de que la administración constituye un agente de cambio. No es el único agente generador del cambio social, pero sí el más idóneo para lograr el desarrollo. Si hemos atribuido a la administración pública el carácter de servicio social, un funcionario público es en primer lugar un servidor público, es decir, aquel que maneja los recursos estatales para satisfacer demandas y necesidades sociales, es aquella persona que realiza funciones político - administrativas en beneficio de la sociedad.

El funcionario público, en su carácter de servidor, se forma de manera diferente a las demás profesiones y oficios en general. Si bien se acepta que para ingresar al servicio público hay que cumplir con ciertos requisitos legales, los que exija la especialidad laboral, de hecho cualquiera puede ser funcionario público.

El administrador público es una persona que tiene conocimientos definitivos, relativos a la ciencia política, administrativa y otras en las que puede aplicar cierto tipo de técnica, como economía, sociología e historia, principalmente.

Es importante fijar objetivos precisos en cuanto al perfil del administrador; el perfil de la persona que va a prestar el servicio dentro de la administración pública es fundamental para no iniciar de cero, pues se correría el riesgo de perder lo invertido, por lo que es mejor que cuente con el perfil solicitado, para que solamente se le capacite y actualice en la actividad que va a desempeñar, pero sobre todo, uno de los puntos importante que se plasman en el servicio público de carrera, es que la persona que ocupe determinada vacante realmente su perfil de profesional sea congruente con el puesto a ocupar. ( ejemplo: que un Médico Cirujano no ocupe un puesto de Director de Obras Públicas).

El gobierno del Estado, podrá antes de contratar a una persona para cubrir alguna de las vacantes con que cuente, debe primero realizar un estudio socioeconómico de la persona que ha a contratar, donde se tomará en cuenta preparación para cubrir la vacante; por ejemplo; para contratar a un efectivo de seguridad pública, sólo bastara con que cuente con secundaria terminada, en tanto que para cubrir una jefatura de departamento, principalmente se debe contar con título profesional y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cedula, según el área ha ocupar, así como la experiencia obtenida. De este modo el Servicio Público de Carrera regula que de origen (requisitos en la convocatoria) contar con servidor público acorde al puesto.

### **5.3.7 Separación de los Servidores Públicos de Carrera**

Para efectos de la aplicación en este rubro, se entenderá por separación del servidor público de carrera la revocación de su nombramiento; o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir efectos.

Son causas de baja del Servicio Público de Carrera;

- I. Dejar de participar sin causa justificada en los cursos que al efecto se establezcan;
- II. Dejar de prestar el Servicio Público sin causa justificada por tres días consecutivos.
- III. La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe;
- IV. Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia;
- V. Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley; y
- VI. Haber sido sancionado administrativamente, mediante resolución firme, con su suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Estado de Guerrero o con sanción económica que exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Estado de Guerrero.

Los servidores públicos tendrán derecho a una indemnización de tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados dentro del servicio de carrera, en los siguientes casos:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- I. Por separación injustificada,
- II. Por desaparición o reducción de plazas,
- III. En tratándose de servidores de carrera contando con licencia en su plaza de base sean separados conforme a estos supuestos, tendrán derecho a la indemnización respectiva y retornar a su plaza de base.

#### **5.4 CREACIÓN DE UN INSTITUTO DE FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE GUERRERO**

Se tendrá que tomar en cuenta que para poder llevar a cabo con éxito el Sistema del Servicio Público de Carrera, se tendrá que crear un Instituto de formación académica que imparta cursos, conferencias, exposiciones, congresos, relativos a diferentes temas que contribuyan a la formación integral del servidor público; por lo que se ha pensado la posibilidad que sea autónomo, por lo que debería ser un organismo público descentralizado creado por la misma Ley del Servicio Público o por un Decreto del Ejecutivo, así como que cuente con patrimonio y recursos propios, por lo que ya lo valorara la Secretaría de Finanzas, según el Presupuesto de Egresos y en su caso crear partidas presupuestales en dado caso para este fin.

Tendría un régimen propio. Al igual que todos los organismos descentralizados, al que le llamaría "Instituto de Profesionalización del Servicio Público de Carrera", contaría con un régimen jurídico que regule su personalidad, su patrimonio, su objeto y su actividad. Personalidad jurídica propia. Un acto creador le otorga a este instituto personalidad jurídica propia, dado que estos organismos son creados por vía de un acuerdo político - administrativo y por normas de derecho público, es decir, su creación se decide por vía de autoridad, para posteriormente expedir su ley orgánica. Por tanto, como mencione, este instituto tendría personalidad jurídica propia.

Derivado de las facultades que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, fracciones XXXI y XXXII del artículo 22; se observa que la Secretaría de Finanzas debe establecer fijar las normas y lineamientos para la formulación del programa anual de adquisición de bienes y servicios y la ejecución del mismo, así como operar el sistema respecto a la capacitación y desarrollo del personal de la administración pública.<sup>68</sup>

Sin embargo, en la misma Ley, en la fracción VIII del artículo 34, se le atribuye a la Contraloría General del Estado, apoyar a la Secretaría de Finanzas con respecto al control y vigilancia de los recursos humanos.<sup>69</sup>

Por lo anterior, se considera importante que el instituto lo integre un órgano colegiado de mayor jerarquía que el Director General del mismo, que estaría al frente del instituto. Y que sea un organismo interdisciplinario con los comités técnicos para poder llevar a cabo con éxito dicha profesionalización, y con la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño.

Por ello se propone que el Consejo Directivo se integre con los mismo miembros, por que existe la representación de un vocal de la Secretaría de Finanzas y con uno de la Contraloría.

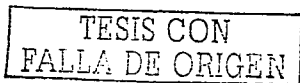
Esto es con la finalidad, que el Consejo Directivo como órgano máximo del Instituto dicte las reglas, las normas y políticas generales, y la creación de un Director General de libre designación, encargado del manejo y control del Instituto y apoyo en el Servicio Público de Carrera, que podrá si así lo decide la Oficialía Mayor el responsable del Registro de los Servidores Públicos.

Su integración se propone lo siguiente:

---

<sup>68</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

<sup>69</sup> Idem, artículo 34.



- Consejo Directivo; ( integrado por los mismos miembros )
- Director General; ( trabajador de libre designación )
- División de profesionalización y Modernización de la Función Pública;
- Departamento de Finanzas;
- División Intersecretarial con los Comités Técnicos;
- Departamento de Actualización y Capacitación; ( apoyo de UNIPROF )
- Centro de difusión y Consulta;
- Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Control y Desarrollo Informático;
- Departamento de profesionalización Académica;
- Biblioteca; y Archivo General.

Es importante señalar que las funciones del Director General, de los Departamentos, así como la profesionalización con el Consejo Directivo, los Comités Técnicos, y la Unidad de profesionalización y Evaluación del Desempeño, se plasmaran en la respectiva Ley Orgánica del Instituto.

En este contexto, el Instituto contribuye a la modernización de la administración pública, para incrementar su capacidad de respuesta ante las legítimas demandas de la población a la que sirve.

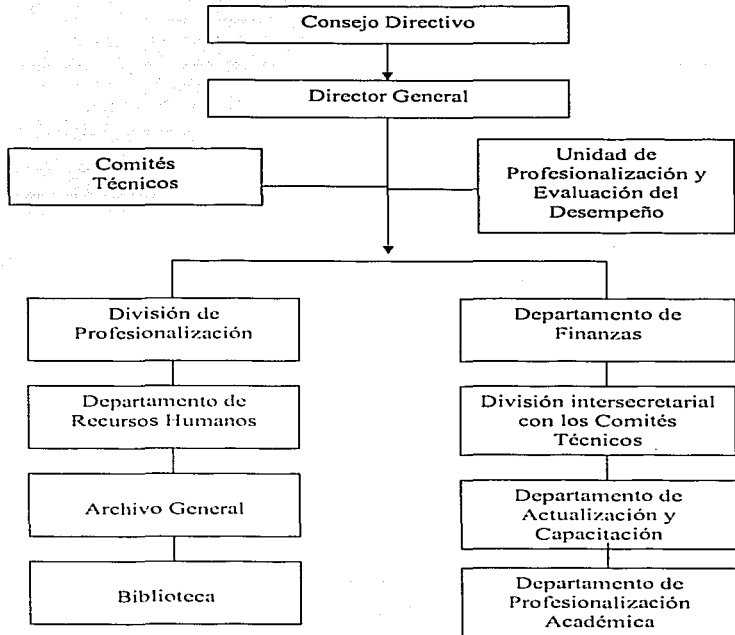
Se prevé una estructura que posibilite:

1. El desarrollo de la función pública superior;
2. La modernización administrativa basada en la investigación permanente;
3. La calidad del servicio público basada en una adecuada asesoría y consultoría al interior;
4. La ubicación de la administración pública mexicana en el contexto internacional con el desarrollo de nuevas tecnologías;
5. La difusión y actualización constante de los avances en la materia;

Lo anterior traducido ya en un esquema organizacional mediante el cual se reflejen estos objetivos me permito proponer el siguiente organigrama del Instituto de Profesionalización del Servicio Público de Carrera:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Gráfica III



Pero esto no es todo, para el debido funcionamiento del Instituto se tendrá que necesitar y adquirir lo siguiente:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a. El inmueble en el que se instalará el Instituto,
- b. Mobiliario y equipo de oficina,
- c. Contratación de personal docente, técnico y administrativo,
- d. Equipo de apoyo didáctico,
- e. Creación de un sistema de salas de conferencias,
- f. Creación y dotación de una Biblioteca,
- g. Adecuación de centros de capacitación ( cursos y diplomados ),
- h. Diseño de los cursos de formación,
- i. Difusión de cursos de profesionalización,
- j. Impresión y publicación de temas referentes a la investigación de la administración pública,
- k. Salas de videoconferencias, entre otras.

Para poder llevar al cabo la profesionalización y el buen funcionamiento del Instituto, se tendrá que crear una partida presupuestal en el decreto del presupuesto de egresos para la debida profesionalización del Servidor Público y en sí para el funcionamiento del Sistema integral del Servicio Público de Carrera, de igual manera se tendrán que celebrar convenios con instituciones de educación superior (Universidades públicas o privadas), centros de investigación científica o tecnológica y demás centros o asociaciones educativas y profesionales de reconocido prestigio, a fin de que éstas impartan cursos tendientes a cubrir las necesidades de capacitación y educación formal de los servidores públicos. El instituto contribuirá con cada comité técnico de cada dependencia para el logro de estos fines, en conjunto apoyo y asesoría de la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño.

## **5.5 INICIATIVA DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA**

Presentar el proyecto de ley al titular del Poder Ejecutivo del Estado, previo análisis del mismo, en el advirtió su viabilidad para el progreso efectivo de la administración pública de Guerrero, en beneficio tanto de los servidores públicos, como de la sociedad, la formulación del proyecto de iniciativa de "Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero".

En la iniciativa, para eficientar el quehacer público en la Entidad, se prevén como objetivos principales a seguir, los siguientes;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



- A. Crear un cuerpo normativo que complemente el marco jurídico de la función pública, en las diferentes instancias orgánicas de la administración pública de Guerrero y en sus niveles de normatividad, coordinación, operación, asesoría y apoyo.
- B. Desarrollar valores y principios en la función pública, a efecto de desterrar prácticas deshonestas de irresponsabilidad, parcialidad, impunidad y compromiso marginal con la tarea de gobierno, entre otras.
- C. Incluir al personal de confianza, hasta el nivel de director de área o equivalente, en el goce de las garantías de seguridad y permanencia en el trabajo, preveyéndoles capacitación y actualización para su desarrollo y aporte una mayor contribución a los fines de la administración pública.
- D. Hacer extensivas las anteriores garantías a los empleados de base, para que formen parte del servicio público de carrera, mediante el sistema de licencia que actualmente señala la ley de trabajadores al servicio del Estado, y asciendan así a mayores niveles dentro de la administración pública, sin ampliar la base de jurisdicción de operación del Sindicato a que pertenezcan.
- E. Incluir el mecanismo de convocatoria pública y examen de oposición, para garantizar idoneidad de los seleccionados en el proceso de ingreso al servicio público de carrera.
- F. Garantizar, mediante un sistema de ascensos y desarrollo de personal de los mandos medios, mayor eficiencia y eficacia en la administración pública, promoviendo mayores estímulos económicos, reconocimiento público crecimiento profesional, en los niveles de operación donde descansa el ejercicio de la gestión pública.
- G. Contar con instancias propias y vincular apoyos externos encargados de formar y actualizar cuadros idóneos para el adecuado desempeño de la función de gobierno.
- H. Formar personal técnico y de coordinación en la toma de decisiones caracterizado por la competencia, la solvencia moral y el profesionalismo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- I. Propiciar, desarrollar y consolidar una cultura administrativa regida por los principios de la ética, la responsabilidad y el servicio social.

En este sentido, los principales puntos a considerar en un marco jurídico al respecto serian:

- a. Objetivos y propósitos de la ley de servicio público de carrera,
- b. Los conceptos y términos inherentes al tema: servidor público, profesionalización, incentivos, promoción, desempeño, etc.
- c. La concepción clara de quienes son servidores públicos y a quienes se les considera como tal, en un ordenamiento como el que se desea crear, señalando los niveles y estatus para ser beneficiario del sistema, distinguiendo diversos tipos de personal y su vinculación a las normas que lo rigen,
- d. Un plan de salarios y tabulador de sueldos.
- e. Un sistema de capacitación, actualización y desarrollo de personal que incluya necesidades, capacidades, evaluaciones, análisis de la efectividad de los procesos de formación, etc.,
- f. Un código de ética o referencias hacia el servidor público,
- g. Una definición clara y precisa de los puntos y elementos a considerar para la permanencia, promoción y remoción del personal, cuidando que la antigüedad sea menos importante frente al desempeño e integración a grupos de trabajo,
- h. Con el servicio público de carrera no se trata de hacer un sindicato a considerar para la permanencia, por ello se tendrán que señalar con claridad los derechos y obligaciones de los integrantes del servicio,
- i. El diseño de un sistema de evaluación, y
- j. Las consideraciones para el reingreso.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En conclusión, un servicio público de carrera eficiente debe estar sustentado en una continua modernización de la administración pública, en la cual los recursos humanos sean un engrane fundamental, más no único, para un mejor desempeño de los servidores públicos; un gobierno para servir, conformado por incentivos correctos e instituciones que definan derechos de propiedad eficientemente. Este es un sistema justo, transparente, que generará mayor desarrollo y mejor distribución de la riqueza a mediano y largo plazo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO VI****PROYECTO DE:****“LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE  
GUERRERO”****TÍTULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES****Capítulo Único****Del Objeto, Ámbito de Aplicación, Principios y Sujetos de la Ley**

**Artículo 1°.** La presente Ley es de orden público y de observancia general y tiene por objeto establecer y normar el Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Guerrero que señala la presente Ley; se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Estado de Guerrero.

La organización y desarrollo del Servicio Público de Carrera se llevará a cabo a través de un Sistema Integral, en los términos de la presente Ley.

**Artículo 2°.** Esta Ley es de aplicación obligatoria para la Administración Pública Central y Desconcentrada del Estado de Guerrero.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal contarán con su propia Ley del Servicio Público de Carrera o podrán en todo momento si así lo desean, apegarse a los lineamientos, normas y procedimientos que ésta ley establece.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 3º.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. **Administración Pública Central:** La que define como tal la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, a excepción de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero y la Secretaría de Seguridad Pública;

II. **Administración Pública Desconcentrada:** Los órganos administrativos desconcentrados creados por el titular del Ejecutivo Estatal del Estado de Guerrero, por reglamento, decreto o acuerdo, que estén jerárquicamente subordinados a él o a la dependencia que éste determine;

III. **Catálogo:** El Catálogo General del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero;

IV. **Comités:** Los Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado;

V. **Consejo:** El Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero;

VI. **Oficialía Mayor:** El Oficial Mayor de la Administración Pública del Estado de Guerrero;

VII. **Plaza:** La posición individual de trabajo que no puede ser ocupada por más de un Servidor Público de Carrera a la vez, que tiene una adscripción determinada y que está respaldada presupuestalmente;

VIII. **Principios:** Los principios generales rectores del Sistema que son el mérito, la igualdad de oportunidades, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la profesionalización y la eficacia;

IX. **Capacidad:** Habilidad para realizar las funciones asignadas a través de la estructuración de programas y procesos de trabajo para el cumplimiento de los objetivos;

X. **Desempeño:** Rendimiento alcanzado al cumplir con los programas, objetivos y metas establecidos en el ejercicio de las funciones asignadas;

XI. **Mérito:** Cualidades, habilidades y acciones que hacen al Servidor Público de Carrera merecedor del puesto que ocupa o de la promoción de que sea sujeto dentro del Servicio Público de Carrera;

XII. Programa Operativo Específico: El emitido por los Comités, que establece el diseño y la implementación de acciones del Servicio Público de Carrera al interior de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado;

XIII. Programa Operativo Global: El emitido por el Consejo y que establece las políticas, estrategias y líneas de acción a que debe sujetarse el Sistema;

XIV. Puesto: La unidad impersonal de trabajo que se caracteriza por tener tareas y deberes específicos, lo cual le asigna un grado de responsabilidad. Pueden existir una o varias plazas que correspondan al mismo puesto;

XV. Personal de confianza: Para los efectos de la Ley, aquel que ocupe alguno de los puestos descritos en el artículo 5 de la misma;

XVI. Servidor Público de Carrera: Los Servidores Públicos que ocupen los puestos que se precisan en el artículo 5, de la presente Ley;

XVII. Sistema: El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero; y

XVIII. Tabulador: El Tabulador General del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

**Artículo 4°.** El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero se sustenta en los principios generales de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

A través de reglas claras, justas y equitativas y de procedimientos transparentes se determinará el ingreso, permanencia y desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera, evaluando su capacidad, desempeño y méritos en igualdad de oportunidades.

**Artículo 5°.** Son Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente Ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- I. Director de Área y homólogos;
- II. Subdirector de Área y homólogos;
- III. Jefe de Unidad Departamental y homólogos, y
- IV. Personal Supernumerario y homólogos.

El desempeño de estos puestos implica requisitos de aptitud, habilidad, preparación y experiencia.

Se exceptúan de lo dispuesto en la fracción I de este artículo los Directores de Área y Homólogos que desarrollan actividades de carácter político, los cuales serán considerados como cargos de libre designación de conformidad con la lista de puestos que establezca el reglamento de la presente ley.

Excepcionalmente los puestos de estructura con nivel de mandos superiores y homólogos, podrán ser considerados dentro del Sistema de Servicio Público de Carrera, cuando así lo acuerde el Consejo, previa solicitud de los Comités correspondientes.

Los servidores públicos de confianza sujetos de esta Ley, no podrán formar parte de sindicatos para la defensa de sus intereses comunes, de conformidad, con lo dispuesto el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**Artículo 6°.** Los trabajadores de base podrán ingresar, en todo tiempo, al servicio público de carrera mediante los procesos de reclutamiento y selección previstos en este ordenamiento.

Las Dependencias otorgarán licencias con duración hasta por seis meses a favor de los trabajadores de base que así los soliciten, para incorporarse al servicio público de carrera. Las licencias cubrirán el periodo de prueba a que se refiere esta Ley, pudiendo ser prorrogables hasta por seis meses o bien cada vez que el trabajador sea objeto de una promoción de grado o grupo, caso en el cual la renovación se otorgará previa solicitud del interesado, a fin de que en caso de revocación de su nombramiento como servidor de carrera o cuando éste así lo decida, pueda regresar a la plaza de base de donde procedió.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuando el trabajador de base que hubiere ingresado al servicio de carrera no solicite la renovación de la licencia de base en los términos previstos en este ordenamiento, la licencia dejará de surtir efectos y se podrá ocupar dicha plaza conforme a lo dispuesto en la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

**Artículo 7º.** No serán considerados como Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, los siguientes:

- I. Los electos por vía de sufragio, directa o indirectamente;
- II. Los de libre designación, entendidos como aquellos que designe el titular del Ejecutivo Estatal o los titulares de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, siempre que no se contravenga lo dispuesto por la presente Ley y por las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven.
- III. Los de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero;
- IV. Los del magisterio que dependan de la Administración Pública del Estado de Guerrero y que estén comprendidos en el Sistema de Carrera Magisterial;
- V. El personal médico, paramédico y enfermeras que están adscritos a la Administración Pública del Estado de Guerrero y que tengan un sistema escalafonario;
- VI. El personal que sea sindicalizado y que labore en la Administración Pública del Estado de Guerrero;
- VII. Los que presten sus servicios a la Administración Pública del Estado de Guerrero, mediante contrato civil de servicios profesionales;
- VIII. Los que estén adscritos a un servicio civil de carrera, y
- IX. Los que determine el Consejo, en virtud de las funciones y responsabilidades inherentes al puesto, a solicitud de los Comités.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El personal sindicalizado, previa licencia, así como el personal técnico operativo de confianza podrán ocupar un puesto dentro del Sistema del Servicio Público de Carrera, sujetándose para tal efecto al procedimiento de ingreso establecido en el Título Tercero de esta Ley.

**Artículo 8°.** En casos excepcionales y cuando se altere o peligre el orden público, la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, o la prestación de los servicios públicos, en casos de desastres naturales, fortuitos o de fuerza mayor o de costos adicionales importantes, el Oficial Mayor previo acuerdo del titular del Ejecutivo Estatal del Estado de Guerrero y mediante solicitud fundada y razonada del Comité respectivo podrá nombrar de manera provisional a los servidores públicos estrictamente necesarios, para ocupar las plazas de los puestos descritos en el artículo 5° de esta Ley, sin sujetarse a los procedimientos de ingreso o promoción.

En el mismo acuerdo que expida el titular del Ejecutivo Estatal autorizando los nombramientos provisionales, se señalará el plazo que tendrán los servidores públicos nombrados para cumplir con los procedimientos de ingreso y promoción, previstos en esta Ley.

**Artículo 9°.** El Programa General de Desarrollo del Estado de Guerrero, y los programas que de él se deriven, deberán incluir un apartado relativo al Servicio Público de Carrera, como parte fundamental de la operación de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

**Artículo 10°.** El Consejo, podrá acordar la implementación de instrumentos de participación ciudadana, de conformidad con la ley de la materia y con la normatividad aplicable, a efecto de diseñar e implementar las acciones y políticas para mejorar el Sistema.

## **TÍTULO SEGUNDO DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO**

### **Capítulo Primero De las Bases de Organización del Servicio Público de Carrera**

**Artículo 11.** La organización del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero se rige por las siguientes bases e instrumentos:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- I. El Sistema, al Sistema de profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública centralizada;
- II. El Catálogo, el catálogo de puestos de cada dependencia y que define los perfiles, niveles y puntuación de los puestos comprendidos en el Sistema, que será expedido por el Oficial Mayor, previa opinión del Consejo, con base en la lista de puestos que para tal efecto establezca el Reglamento;
- III. El Tabulador, es el instrumento técnico en el que se fijan y ordenan por el nivel salarial las remuneraciones para los puestos señalados en el artículo 5° de esta Ley, y descrito en el Catálogo, con una estructura salarial equitativa, que ofrezca un esquema de remuneración acorde a las exigencias de profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera. Este tabulador será elaborado y autorizado por la Oficialía Mayor y por la Secretaría de Finanzas, previa opinión del Consejo; con base en la lista de puestos que para tal efecto establezca el reglamento.
- IV. La estabilidad y seguridad administrativa de los Servidores Públicos de Carrera, así como el establecimiento de reglas claras, justas y equitativas para su ingreso, desarrollo, y profesionalización, promoviendo así la responsabilidad, eficiencia y eficacia en el servicio público;
- V. El desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera que atienda a la capacidad, formación, evaluación del desempeño y mérito;
- VI. El establecimiento de un régimen de estímulos y beneficios para los Servidores Públicos de Carrera, encaminado al desempeño de la función pública con calidad, lealtad, honradez, continuidad e imparcialidad; y
- VII. La profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera, que permita dignificar la función pública y elevar la calidad de los servicios que presta la Administración Pública Local.

**Artículo 12.** El Sistema se integra por esta Ley y las normas que de ella deriven, los órganos que componen su estructura y los Servidores Públicos de Carrera. Su propósito es asegurar que la Administración Pública del Estado de Guerrero, logre sus objetivos y metas de manera oportuna y eficaz.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La Secretaría de Finanzas y la Contraloría General del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta Ley para efectos administrativos.

### **Capítulo Segundo** **Del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera**

**Artículo 13.** El Sistema se regirá por esta Ley y las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella deriven. A falta de disposición expresa, siempre que no contravengan lo dispuesto por esta Ley y sus normas derivadas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley número 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, y la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

**Artículo 14.** Forman parte de la estructura del Sistema, los órganos que se señalan en el Capítulo Tercero de este Título, así como los que se establezcan en las disposiciones jurídicas y administrativas que de esta Ley se deriven.

**Artículo 15.** Los Servidores Públicos de Carrera comprendidos en el Sistema, son los que establece el artículo 5° de la presente Ley.

### **Capítulo Tercero** **De los Órganos del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera**

**Artículo 16.** El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, estará a cargo del Consejo y los Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

### **Sección Primera** **Del Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público** **de Carrera de la Administración Pública del** **Estado de Guerrero**

**Artículo 17.** El Consejo es la instancia deliberativa, normativa y resolutive de la Administración Pública, en materia de Servicio Público de Carrera y estará integrada por:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- I. Una Presidencia, a cargo del titular del Ejecutivo Estatal del Estado de Guerrero;
- II. Una Vicepresidencia, a cargo del Oficial Mayor del Estado de Guerrero;
- III. Una Secretaría Técnica, a cargo del Servidor Público que apruebe el Consejo a propuesta del Presidente;
- IV. Cuatro Vocalías a cargo de los titulares de las Secretarías de Gobierno y de Finanzas, Contraloría General y Consejería Jurídica ; y
- V. Las demás Vocalías que el titular del Ejecutivo Estatal determine conveniente para la prestación del Servicio Público de Carrera.

Las atribuciones de cada uno de los integrantes del Consejo se establecerán en el Reglamento de esta Ley.

Los integrantes del Consejo no percibirán remuneración alguna por el desempeño de sus funciones en el mismo.

**Artículo 18.** Son atribuciones del Consejo, las siguientes:

- I. Aprobar el Programa Operativo Global del Sistema, verificar su observancia y el cumplimiento en las áreas de la administración;
- II. Aprobar el programa de trabajo anual y calendario de sesiones del Consejo y de los Comités Técnicos;
- III. Aprobar la constitución, desaparición o fusión de los Comités Técnicos;
- IV. Fijar lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Servicio Público de Carrera;
- V. Validar el catálogo y el tabulador;
- VI. Emitir las bases generales a las que se sujetarán las Convocatorias de ingreso al Servicio Público de Carrera, así como aquellos que se emitan para ocupar vacantes;
- VII. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VIII. Resolver las inconformidades a que se refiere el artículo 76 de esta Ley;

IX. Acordar los mecanismos de participación ciudadana en (sic) Servicio Público de Carrera con base en las disposiciones aplicables en el Estado de Guerrero;

X. Aprobar los programas de capacitación, actualización y especialización, así como la implementación de seminarios, cursos o diplomados;

XI. Aprobar los convenios de colaboración con instituciones de Educación Superior, que contribuyan a los fines del Servicio Público de Carrera;

XII. Acordar la participación de invitados en las sesiones; y

XIII. Aprobar el Reglamento Interior del Consejo y de los Comités Técnicos.

**Artículo 19.** Los miembros del Consejo, excepto la Secretaría Técnica, contarán con un suplente designado por cada uno de los titulares. El titular no podrá ausentarse de las sesiones en tres ocasiones seguidas, salvo que medie autorización expresa del titular del Ejecutivo Estatal.

**Artículo 20.** Las sesiones del Consejo serán ordinarias o extraordinarias; las primeras se fijarán en el calendario anual y las segundas atenderán la naturaleza urgente e indiferible del asunto a tratar. El Secretario Técnico a petición expresa del Presidente, convocará y notificará a los integrantes del Consejo, por lo menos con tres días hábiles de anticipación, si de ordinarias se trata y con veinticuatro horas de anticipación, si corresponde a sesiones extraordinarias.

**Artículo 21.** Los integrantes del Consejo tendrán voz y voto;

A las sesiones del Consejo podrán ser invitados los titulares de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades; así como los servidores públicos, que dada la naturaleza de los asuntos a tratar, se requiera de su presencia y participación. Los asistentes con este carácter sólo tendrán derecho a voz.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 22.** Para que una sesión sea válida, deberá de reunirse la mitad más uno de los integrantes con voz y voto, entre los que deberá estar el Presidente o su suplente.

Los acuerdos o resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría absoluta de los integrantes presentes. En caso de empate, resolverá el voto de calidad del Presidente.

### **Sección Segunda De los Comités Técnicos**

**Artículo 23.** Los Comités Técnicos son las instancias encargadas de la operación e implementación del Servicio Público de Carrera en cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado de la Administración Pública del Estado de Guerrero; y se integra por:

I. Una Presidencia a cargo del titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de que se trate;

II. Una Secretaría Técnica, a cargo del servidor público que lo apruebe el Comité a propuesta del Presidente;

III. Un Vocal a cargo del titular de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; y

IV. Dos vocales que corresponderán a servidores públicos de carrera adscritos al área administrativa que corresponda al Comité.

**Artículo 24.** Las disposiciones relativas a las suplencias, tipo de sesiones, notificaciones y convocatoria, acuerdos y resoluciones que se establecen para el Consejo, serán aplicables en lo conducente a los Comités Técnicos.

**Artículo 25.** Los Comités Técnicos, tienen las siguientes atribuciones:

I. Ejecutar en el ámbito de su competencia el Programa Operativo del Sistema;

II. Implementar el programa de trabajo anual fijado por el Consejo;

III. Aplicar los lineamientos, políticos, estrategias y líneas de acción que haya aprobado el Consejo;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

IV. Informar trimestralmente al Consejo el resultado de su gestión;

V. Poner a consideración del Consejo para su aprobación, los perfiles y requisitos de escolaridad que deben reunir los Servidores Públicos de Carrera correspondientes al ámbito de actuación del Comité, para ser considerados en el catálogo;

VI. Resolver sobre el ingreso y promoción de los Servidores Públicos de Carrera; y

VII. Evaluar, examinar y emitir la puntuación correspondiente a los Servidores que participen en los cursos, seminarios y demás actividades que haya fijado el Comité.

### **Sección Tercera De la Oficialía Mayor**

**Artículo 26.** El Sistema será coordinado en lo referente a su organización y operación por la Oficialía Mayor, que tendrá las siguientes atribuciones generales:

I. Elaborar el proyecto de Programa Operativo Global, para someterlo a la aprobación del Consejo;

II. Ejecutar, en el ámbito de su competencia, las acciones establecidas en el Programa Operativo Global, así como coordinar la implementación, operación y evaluación integral del Sistema;

III. Difundir el contenido del Programa Operativo Global entre los Comités, para que con base en el mismo, elaboren sus Programas Operativos Específicos;

IV. Recibir y registrar los Programas Operativos Específicos que emitan los Comités;

V. Integrar y analizar los informes que presenten los Comités sobre la operación del Sistema;

VI. Formular proyectos de políticas, normas, estrategias y líneas de acción para la aprobación del Consejo;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VII. Asesorar a los Comités en la organización e instrumentación del Sistema;

VIII. Presentar al Consejo un informe anual del estado y operación del Sistema, remitiendo una copia del mismo a los Comités;

IX. Supervisar e informar al Consejo del cumplimiento del Programa Operativo Global, así como de las políticas, estrategias y líneas de acción que éste haya aprobado;

X. Integrar y presentar al Consejo para su aprobación, los estudios de planeación y análisis prospectivo para el desarrollo del Sistema;

XI. Proponer al Consejo las bases a las que deberán sujetarse las convocatorias, para los procesos de ingreso y promoción;

XII. Proponer al Consejo los proyectos de acuerdo en los que se definan de manera excepcional los puestos que serán considerados como parte del Sistema;

XIII. Presentar para la aprobación del Consejo los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de Carrera;

XIV. Proponer para la aprobación del Consejo los criterios de puntuación por desempeño de los Servidores Públicos de Carrera;

XV. Elaborar los proyectos de Catálogo para la opinión del Consejo, tomando como base el listado de puestos que para tal efecto establezca el Reglamento;

XVI. Autorizar al Tabulador que elabore la Secretaría de Finanzas, previa opinión del Consejo;

XVII. Solicitar a los Comités los informes, dictámenes, evaluaciones y opiniones relacionadas con la operación del Sistema;

XVIII. Elaborar los estudios y opiniones, así como proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones del Consejo;

XIX. Vigilar que las plazas del Sistema sean ocupadas conforme a las normas aplicables y a las políticas que defina el Consejo;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**XX. Substanciar y elaborar los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad que presenten los Servidores Públicos de Carrera, y**

**XXI. Las demás que establezca la presente Ley y las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven.**

**Artículo 27.** La Oficialía Mayor llevará un Registro de los Servidores Públicos de Carrera con el objeto de integrar y mantener actualizado el banco de datos que contenga toda la información relacionada con el Sistema, y tendrá el carácter de único y permanente.

**Artículo 28.** La Oficialía Mayor con los datos registrados deberá:

I. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los Servidores Públicos de Carrera;

II. Recibir, revisar, registrar e integrar en un banco de datos la información referente a los Servidores Públicos de Carrera, considerando los siguientes aspectos: perfiles académicos, ingreso, reingreso, nombramiento, profesionalización, licencias, desarrollo, evaluaciones, medidas disciplinarias, sanciones administrativas, así como los dictámenes correspondientes;

III. Elaborar los informes que le sean solicitados por los órganos del Sistema;

IV. Expedir la información que le sea solicitada por los Servidores Públicos de Carrera relacionada con su expediente;

V. Integrar y mantener actualizados los expedientes personales de cada uno de los Servidores Públicos de Carrera;

VI. Expedir certificaciones de los documentos que obren en el Registro a los órganos del Sistema, a las autoridades facultadas para solicitarlas y a los servidores públicos interesados;

VII. Recibir y registrar los dictámenes y resoluciones que emitan el Consejo y los Comités; y

VIII. Las demás que establezca la presente Ley y las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 29.** El Consejo contará con un órgano auxiliar de apoyo denominado "Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño" ( UNIPROF ) que dependerá de la Oficialía Mayor, encargado de las siguientes funciones:

I. Diseñar e implementar los programas de profesionalización para los Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, de acuerdo a las necesidades de las dependencias, órganos desconcentrados y unidades administrativas; así como a las directrices que dicte el Consejo, y a las solicitudes de los Comités;

II. Proponer al Consejo para su aprobación los criterios de puntuación sobre la formación profesional de los Servidores Públicos de Carrera;

III. Recibir de los Comités, las propuestas de los cursos que de acuerdo a sus necesidades requieran, a efecto de que sean considerados en los Programas de Profesionalización;

IV. Diseñar e implementar los cursos básicos y especiales, así como aplicar los exámenes en la etapa de selección dentro del proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera;

V. Otorgar a los Servidores Públicos de Carrera los puntos que por la aprobación de los cursos de actualización o especialización obtengan, o bien por la certificación de estudios que realicen en instituciones de educación superior nacionales o internacionales; o por estudios, investigaciones o aportaciones al desarrollo de la Administración Pública;

VI. Suscribir con instituciones y organismos de educación superior nacionales o internacionales convenios de colaboración para la impartición de cursos, foros, o cualquier otro evento de carácter académico para apoyar la profesionalización de los servidores públicos de carrera;

VII. Realizar estudios estadísticos y prospectivos sobre el perfil y desempeño de los Servidores Públicos de Carrera;

VIII. Realizar investigaciones relacionadas con la Administración Pública del Estado de Guerrero;

IX. Editar y publicar obras relacionadas con el desarrollo de la Administración Pública.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TÍTULO TERCERO**  
**DEL INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO**

**Capítulo Primero**  
**Del Proceso de Ingreso**

**Artículo 30.** El ingreso a cualquier dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal para ocupar alguno de los puestos señalados en el artículo 5° de la presente Ley, únicamente procederá previo cumplimiento de lo dispuesto en este Capítulo.

**Artículo 31.** El proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases:

- I. Reclutamiento;
- II. Selección;
- III. Emisión del dictamen, y
- IV. Emisión del nombramiento.

**Artículo 32.** Los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera, deberán cubrir los siguientes requisitos generales:

- I. Ser mayor de 18 años de edad,
- II. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; o extranjero con la documentación migratoria correspondiente;
- III. Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal;
- IV. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- V. Haber acreditado como mínimo, el nivel de educación media superior;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- VI. Presentar una solicitud, utilizando la forma oficial que autorice el titular,
- VII. Acreditar haber cumplido o estar cumpliendo con la Ley del Servicio Militar Nacional, en su caso,
- VIII. Gozar de buena reputación y no tener antecedentes penales; requisitos que se acreditarán con información testimonial y documentos que expidan las autoridades competentes, a satisfacción del titular.
- IX. Poseer buena salud y no tener impedimento físico o mental que lo incapacite para el trabajo, lo que se acreditará con los exámenes médicos que en su caso ordene el titular,
- X. Acreditar por medio de los exámenes correspondientes, que señalara el titular, que se poseen los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo que se pretende cubrir,
- XI. Cuando el cargo requiera la calidad profesional, el solicitante deberá acreditar título profesional en la especialidad a satisfacción del titular, así como anexar su curriculum vitae; no haber sido separado del empleo, cargo o comisión oficial, por alguno de los motivos a que se refiere la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero,
- XII. Tener la escolaridad que requiera el puesto solicitado,
- XIII. Estar inscrito o inscribirse en el Registro Federal de Causantes, cuando proceda,
- XIV. Cubrir los perfiles y requisitos que establezca la convocatoria correspondiente, de acuerdo al Catálogo; y
- XV. Aprobar todas las fases del proceso de ingreso y obtener dictamen favorable del Comité correspondiente.

**Artículo 33.** El proceso de ingreso atenderá a los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes, para lo cual se considerarán invariablemente los conocimientos idóneos para el puesto y la experiencia administrativa, según el perfil de puesto que marque el Catálogo. Para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

atender a dichos principios el proceso de ingreso se realizará mediante concurso, que al efecto convocarán los Comités correspondientes.

### **Sección Primera Del Reclutamiento**

**Artículo 34.** Reclutamiento es la primera fase del proceso de ingreso y tiene por objeto captar a los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera.

Esta fase inicia con la expedición y publicación de la convocatoria correspondiente y concluye con la captación de los aspirantes que cumplan con los términos de la misma.

**Artículo 35.** Los Comités de acuerdo a la estructura dictaminada de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, y considerando sus necesidades técnicas y operativas, así como las plazas vacantes, expedirán y publicarán las convocatorias correspondientes.

Las convocatorias para ingreso al Servicio Público de Carrera deberán precisar, además de los requisitos generales señalados en el artículo 32 de la presente Ley, el puesto, plazas a concursar, nivel, adscripción, remuneración y demás especificaciones que determine el Comité correspondiente.

**Artículo 36.** Los Comités, de acuerdo a los perfiles y requisitos establecidos en la convocatoria, determinarán qué aspirantes pasarán a la fase de selección.

### **Sección Segunda De la Selección**

**Artículo 37.** Selección es la fase que permite determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera. Esta fase se acreditará mediante las siguientes vías:

- I. Los exámenes de ingreso que al efecto se dispongan para la materia correspondiente;
- II. Un curso básico de formación y las prácticas que determine el órgano auxiliar del Consejo, y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### III. Los cursos especiales y exámenes específicos que se dispongan.

El aspirante que obtenga la calificación más alta, considerando los exámenes, entrevista y análisis de antecedentes laborales, siempre y cuando ésta sea mayor que la calificación mínima requerida para el puesto, será quien acceda al período de prueba, que no excederá de seis meses. Durante este período el aspirante deberá acreditar el examen médico.

**Artículo 38.** La implementación de la fase de selección estará a cargo del órgano auxiliar del Consejo, previa solicitud del Comité correspondiente. Esta fase en ningún caso excederá de seis meses.

**Artículo 39.** Una vez concluida esta fase, el órgano auxiliar del Consejo, remitirá los resultados al Comité correspondiente para los efectos de su dictamen.

#### Sección Tercera De la Emisión del Dictamen

**Artículo 40.** La emisión del dictamen es la fase en la cual el Comité, con base en los resultados que le remite el órgano auxiliar del Consejo, decide sobre la idoneidad del aspirante o aspirantes que ocuparán la plaza o plazas vacantes.

**Artículo 41.** El dictamen que expida el Comité, deberá constar por escrito y estar debidamente fundado y motivado. Dicho dictamen deberá expedirse en la siguiente sesión del Comité, siempre y cuando entre la fecha en que se recibieron los resultados por parte del órgano auxiliar del Consejo medien cinco días hábiles. Comprenderá los antecedentes, considerandos y resolutivos que justifiquen su decisión.

**Artículo 42.** El Comité deberá notificar de manera personal el dictamen que emita, a los aspirantes que participaron en el proceso de selección, en un plazo máximo de tres días hábiles contados a partir de su emisión.

Los resultados de los dictámenes serán públicos. El Comité deberá remitir un ejemplar del dictamen a la Oficialía Mayor para su registro.

**Artículo 43.** De acuerdo a las necesidades de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, y cuando así lo dictamine el Comité correspondiente, se podrá expedir el nombramiento

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

provisional, sin acreditar el curso básico de formación. El aspirante tendrá un plazo de seis meses contados a partir del nombramiento provisional para acreditar dicho curso. Este plazo en ningún caso podrá prorrogarse.

#### **Sección Cuarta De la Emisión del Nombramiento**

**Artículo 44.** La emisión del nombramiento es la fase en la cual el Comité con base en su dictamen, solicita al Oficial Mayor la expedición de los nombramientos respectivos. Para este efecto, deberá remitir un ejemplar del dictamen y una copia del expediente respectivo a la Oficialía Mayor para su trámite respectivo.

Los nombramientos que se expidan conforme a lo previsto en esta Ley, deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público;
- II. La denominación del puesto de acuerdo al Catálogo y el sueldo que corresponda conforme al Tabulador;
- III. La unidad administrativa a la que pertenezca la plaza; y
- IV. El lugar donde se prestarán los servicios.

**Artículo 45.** El nombramiento es el documento que expide el Oficial Mayor con el cual se acredita el carácter de Servidor Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero y puede ser provisional o definitivo. Este nombramiento es distinto del que se expide para efectos laborales.

El nombramiento provisional es aquel que se expide a todos los Servidores Públicos de Carrera de nuevo ingreso al Sistema, y tendrá una vigencia de hasta seis meses contados a partir de la fecha de su expedición.

El nombramiento definitivo es aquel que se expide a solicitud del Comité; tiene un carácter permanente y otorga al Servidor Público de Carrera los derechos que establece esta Ley. Dichos nombramientos serán solicitados por el Comité correspondiente a través de la Oficialía Mayor.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Capítulo Segundo Del Reingreso**

**Artículo 46.** Es el acto por el cual, quien habiendo obtenido un nombramiento definitivo en términos de la presente Ley, se reincorpora a la Administración Pública del Estado de Guerrero como Servidor Público de Carrera, y sólo procederá cuando se haya separado del Sistema de manera voluntaria.

**Artículo 47.** Para el reingreso al Servicio Público de Carrera se tendrá que observar lo siguiente:

I. En el caso de los puestos que se señalan en la fracción IV del artículo 5° de esta Ley, se requerirá únicamente dictamen del Comité que decida el reingreso, siempre y cuando desde la fecha de la separación voluntaria no hayan transcurrido más de dos años. Este reingreso será invariablemente en el nivel inicial de los puestos; y

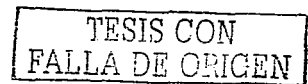
II. En los casos de los puestos señalados en las fracciones I, II y III del artículo 5° de esta Ley, aquellos que quieran reingresar deberán someterse al proceso de ingreso o promoción que para tal efecto se convoque. En estos casos, no será aplicable lo dispuesto por el artículo 37 fracción I de esta Ley y si se obtuviera dictamen favorable para reingresar, se expedirá el nombramiento correspondiente.

## **TÍTULO CUARTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN, PERMANENCIA Y DESARROLLO EN EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO**

### **Capítulo Primero De los Programas de Profesionalización**

**Artículo 48.** La profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades, y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia.

La profesionalización se llevará a cabo a través de los siguientes programas:





**I. Actualización, y****II. Especialización.**

**Artículo 49.** El diseño y la implementación de los programas de profesionalización estará a cargo del órgano auxiliar del Consejo, atendiendo a las necesidades de la Administración Pública Local, a las directrices que dicte el Consejo y a las solicitudes de los Comités.

**Artículo 50.** Los cursos que se realicen en el marco de los programas de profesionalización tendrán valor curricular y otorgarán los puntos correspondientes. Los cursos que los Servidores Públicos de Carrera realicen en instituciones de educación superior, también podrán otorgar puntos, previa certificación que haga el Consejo.

**Sección Primera  
Del Programa de Actualización**

**Artículo 51.** El programa de actualización es de carácter permanente y tiene por objeto asegurar que los Servidores Públicos de Carrera adquieran la información actualizada en las materias directamente vinculadas con su función.

**Artículo 52.** El programa de actualización se integra con los cursos que al efecto establezca el órgano auxiliar del Consejo. Dichos cursos de actualización podrán ser optativos u obligatorios, y se otorgarán puntos a los Servidores Públicos de Carrera que los acrediten.

Para este efecto, el órgano auxiliar del Consejo definirá el alcance y contenido de los cursos de actualización.

**Sección Segunda  
Del Programa de Especialización**

**Artículo 53.** El programa de especialización es de carácter permanente y tiene como propósito que los Servidores Públicos de Carrera profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias específicas relacionadas con su puesto de trabajo. Dicho programa se integra con los cursos que al efecto establezca el órgano auxiliar del Consejo, los cuales tendrán el carácter de optativos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los Servidores Públicos de Carrera que acrediten estos cursos obtendrán los puntos que al efecto se establezcan.

## **Capítulo Segundo** **De la Permanencia y Desarrollo en el Servicio Público de Carrera**

**Artículo 54.** La permanencia y desarrollo constituyen los ejes fundamentales del Sistema, y tienen por objeto garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los Servidores Públicos de Carrera, sustentadas en la profesionalización y en la evaluación del desempeño.

**Artículo 55.** La permanencia es la prerrogativa de los Servidores Públicos de Carrera para realizar las funciones de su puesto de manera continua y estable, con base en un adecuado desempeño que permita la consecución de los objetivos, metas y programas de gobierno y la prestación de servicios públicos de calidad.

**Artículo 56.** El desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de los Servidores Públicos de Carrera y se sustenta en el reconocimiento a las capacidades, habilidades, y méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

**Artículo 57.** Los Servidores Públicos de Carrera podrán solicitar licencias en las condiciones y términos que establece la presente Ley, sin perder los beneficios que se derivan de su permanencia y desarrollo.

### **Sección Primera** **De la Permanencia**

**Artículo 58.** Los Servidores Públicos de Carrera gozarán de estabilidad y permanencia en la realización de sus funciones y tendrán todos los beneficios y obligaciones que señala esta Ley.

Para gozar de esta estabilidad y permanencia, deberán observar un adecuado desempeño.

**Artículo 59.** Los Comités evaluarán anualmente el desempeño de los Servidores Públicos de Carrera de su dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, con base en los lineamientos que para tal efecto expida el Consejo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 60.** La evaluación que realicen los Comités, comprenderá los siguientes aspectos:

- I. Un diagnóstico general;
- II. Consideraciones sobre el desempeño de sus Servidores Públicos de Carrera;
- III. Recomendaciones generales y determinaciones individuales que califiquen con puntuación a cada uno de los Servidores Públicos de Carrera,
- IV. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos a que se refiere la presente Ley;
- V. Servir como criterio para obtener un ascenso salarial;
- VI. Otorgar puntos adicionales a quienes compitan por una plaza vacante o de nueva creación;
- VII. Servir como instrumento para detectar las necesidades de capacitación y desarrollo que requiera el servidor público; y
- VIII. Determinar en su caso la separación de los servidores públicos.

También se podrá como resultado de esta evaluación, imponer las medidas disciplinarias que correspondan.

Los resultados de estas evaluaciones deberán remitirse a la Oficialía Mayor para efectos de su registro y notificarse por lista a los Servidores Públicos de Carrera evaluados.

**Artículo 61.** La Oficialía Mayor podrá hacer observaciones respecto de las evaluaciones del desempeño que realicen los Comités y las comunicará al Consejo para los efectos procedentes.

## **Sección Segunda Del Desarrollo**

**Artículo 62.** Para el desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera se tendrán en cuenta dos criterios fundamentales:

I. La evaluación de su desempeño, y

II. La profesionalización.

**Artículo 63.** Los Servidores Públicos de Carrera obtendrán puntos por la evaluación de su desempeño y por su profesionalización, que servirán para determinar su promoción dentro del Sistema.

**Artículo 64.** El órgano auxiliar del Consejo otorgará los puntos por profesionalización que se asignarán por acreditar cursos en los programas de actualización o especialización que realiza él mismo, o bien, por certificación de estudios de nivel superior realizados en instituciones de educación nacionales o internacionales; o por estudios, investigaciones o aportaciones al desarrollo de la Administración Pública.

**Artículo 65.** Dentro del desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera las promociones pueden ser:

- I. Nivel, mediante el incremento salarial que no implica mayor responsabilidad o jerarquía,
- II. Horizontales, cuando ascienda de un nivel a otro dentro de su mismo puesto, y
- III. Verticales, cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.

**Artículo 66.** En cada uno de los puestos que establece el artículo 5° de esta Ley, existirán los niveles que determine el Reglamento. Dichos niveles deberán quedar comprendidos en el Catálogo y en el Tabulador.

**Artículo 67.** Para que un Servidor Público de Carrera pueda obtener una promoción horizontal, deberá solicitarla a su Comité, para lo cual tendrá que contar con el mínimo de puntos que al efecto establezca el Catálogo para el nivel correspondiente. El Comité tomando en cuenta el desempeño y la profesionalización del servidor público solicitante, dictaminará si procede o no la promoción. Dicho dictamen deberá notificarse personalmente al Servidor Público de Carrera y enviarse copia del mismo a la Oficialía Mayor para su registro.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 68.** Toda promoción vertical deberá otorgarse por concurso, previa convocatoria del Comité correspondiente. Estas convocatorias para ocupar plazas vacantes, reunirán en lo conducente las características señaladas en el artículo 33 de la presente Ley y podrán estar dirigidas a los servidores públicos de nivel inmediato inferior a la vacante o ser de carácter público.

El proceso de promoción vertical observará en lo conducente lo dispuesto por el Título Tercero de la presente Ley, relativo al proceso de ingreso.

Para que un Servidor Público de Carrera pueda obtener una promoción vertical, deberá contar con el mínimo de puntos que establezca el Catálogo para el puesto vacante y ganar el concurso correspondiente.

### **Sección Tercera De las Licencias**

**Artículo 69.** La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su puesto de manera temporal, sin perder los derechos y prerrogativas que esta Ley le otorga.

Las dependencias podrán conceder licencias a los servidores públicos a su servicio, con o sin goce de sueldo y sin menos cabo de sus derechos de antigüedad.

**Artículo 70.** Las licencias pueden ser de dos tipos:

- I. Con goce de sueldo, por un periodo de hasta dos meses, y
- II. Sin goce de sueldo, por un periodo de hasta un año.

**Artículo 71.** Las licencias podrán ser otorgadas por el Comité, previa solicitud del Servidor Público de Carrera, quien deberá además informar a su superior jerárquico de esta solicitud. El Comité dictaminará la procedencia de la solicitud de licencia por escrito, de manera fundada y motivada, notificando este dictamen al Servidor Público de Carrera solicitante. Una copia de este dictamen deberá ser remitida a la Oficialía Mayor para su registro y demás efectos correspondientes.

Cuando se otorgue licencia a un servidor público en los términos previstos en el artículo anterior, las funciones que correspondan a su puesto podrán

ser cubiertas de manera interina y exclusivamente durante el tiempo que dure la licencia, por un servidor público de nivel inmediato inferior, caso en el cual éste tendrá derecho a recibir una compensación adicional, equivalente a la diferencia que exista entre su sueldo y el correspondiente al puesto que ocupa interinamente.

Al término de la vigencia de la licencia concedida, el titular del puesto volverá a ocuparlo y el servidor de carrera que haya cubierto el cargo interinamente, tendrá derecho a que le sean reconocidos puntos adicionales para efectos de promoción, conforme lo determine la norma respectiva.

**Artículo 72.** En ningún caso se otorgarán a un Servidor Público de Carrera más de dos licencias en un periodo de cinco años. La suma de dichas licencias no podrá exceder de catorce meses. Ninguna licencia podrá ser prorrogable. Entre una licencia y otra deberá mediar un mínimo de doce meses.

**Artículo 73.** Para realizar las funciones de un Servidor Público de Carrera que haya obtenido licencia se nombrará un encargado. El superior jerárquico determinará si de dichas funciones se encargará un Servidor Público de Carrera del mismo nivel al que obtuvo la licencia o un inferior jerárquico al mismo.

Aquellos Servidores Públicos de Carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir una puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

## **TÍTULO QUINTO DE LOS BENEFICIOS Y CAUSAS DE BAJA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO**

### **Capítulo Único De los Beneficios y causas de baja**

**Artículo 74.** Los servidores públicos que pertenezcan al Servicio Público de Carrera, tendrán los siguientes beneficios:

I. De estabilidad en el cargo, empleo o comisión que ocupan, salvo que por motivos presupuestales desaparezcan las plazas;

II. Participar en los procedimientos de promoción y ocupación de vacantes;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

III. Participar en los cursos de actualización y especialización que otorgue el Instituto de Profesionalización del Servicio Público de Carrera;

IV. Asistir a cursos y demás actividades inherentes al Servicio Público de Carrera;

V. Obtener constancia de la aprobación de los cursos y sus respectivas puntuaciones;

VI. Evaluación a su desempeño y profesionalización de manera imparcial y objetiva, brindando oportunidades para mejorar en los casos de evaluaciones bajas;

VII. De adscripción a otras áreas de la Administración Pública;

VIII. De preservar la plaza originalmente asignada, sin demérito de que pueda ocupar cargos de estructuras superiores a los señalados en el Artículo 69 de esta Ley; y

IX. Estar inscrito en el padrón de candidatos a vacantes.

**Artículo 75.-** Los servidores públicos de carrera tendrán derecho a una indemnización de tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados dentro del servicio público de carrera, en los siguientes casos:

- I. Por separación injustificada;
- II. Por reducción o desaparición de plazas; y
- III. Por remoción de la plaza.

Tratándose de servidores de carrera que contando con una licencia en su plaza de base sean separados del servicio conforme a este artículo, tendrán derecho, además de la indemnización a que se refiere este ordenamiento, a regresar a dicha plaza, de conformidad por lo dispuesto por esta Ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Artículo 76.- Son causas de baja del Servicio Público de Carrera;**

- I. Dejar de participar sin causa justificada en los cursos que al efecto se establezcan;
- II. Dejar de prestar el Servicio Público sin causa justificada por tres días consecutivos.
- III. La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe;
- IV. Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia;
- V. Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley;
- VI. Haber sido sancionado administrativamente, mediante resolución firme, con su suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Estado de Guerrero o con sanción económica que exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Estado de Guerrero.
- VII. Engañar a la dependencia mediante documentos, certificados, manifestaciones propias o provenientes de terceros, que atribuyan al servidor público un grado académico que carezca;
- VIII. Incurrir en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia o malos tratos contra sus superiores o compañeros de trabajo;
- IX. Cometer actos inmorales en el lugar en donde presta sus servicios; y
- X. Por cualquier otro caso que establezcan las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

**TÍTULO SEXTO****Capítulo Único  
Del Recurso de Inconformidad**

**Artículo 77.** El servidor público podrá interponer el recurso de Inconformidad en contra de los siguientes actos:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



I. La exclusión o limitación a participar en los beneficios señalados en el artículo 74 de esta Ley;

II. El resultado de la evaluación practicada a sus exámenes;

III. La resolución de baja del Servidor Público de Carrera; y

IV. La resolución que niegue el ingreso o reingreso al Servicio Público de Carrera.

**Artículo 78.-** El recurso de inconformidad, se substanciará y resolverá conforme a lo que establece la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en lo que sea aplicable. Para efectos de esta ley, le corresponderá a la Oficialía Mayor substanciar el procedimiento del recurso para lo cual los servidores públicos recurrentes deberán interponer su inconformidad ante la misma. Además, elaborará el proyecto de resolución correspondiente. Es atribución del Consejo resolver los recursos de inconformidad.

En contra de las resoluciones que dicte el Consejo en los recursos de inconformidad procede juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

Para estos efectos, el Tribunal establecerá una Sala Unitaria de Servicio Civil, la que estará a cargo de un magistrado propuesto por el Gobierno del Estado y designado por el H. Congreso Local del Estado y que conocerá, como única instancia, de los conflictos a que se refiere el artículo anterior.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** La presente Ley entrará en vigor el 1° de julio de 2003. Los procedimientos descritos en los Títulos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto de la Ley, entrarán en vigor el 1° de enero de 2004.

**SEGUNDO.** El Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, deberá quedar instalado a más tardar 90 días después de la entrada en vigor de la presente Ley. Los Comités Técnicos de las Dependencias, Unidades Administrativas u Órganos Desconcentrados, deberán quedar instalados a más tardar 60 días después de instalado el Consejo. En la instalación, no será necesario que los servidores que integren los Comités sean de carrera, aunque sí deberán tener los puestos y funciones que se señalan en el artículo 23 de esta Ley.

**TERCERO.** El Catálogo y Tabulador a que aluden las fracciones II y III del artículo 11 de esta Ley deberán presentarse para su opinión al Consejo Directivo a más tardar el 30 de diciembre de 2003.

**CUARTO.** Los servidores públicos que al 1° de enero de 2004 se encuentren desempeñando alguno de los puestos a los que alude el artículo 5° de esta Ley, podrán cumplir con lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 37 y, una vez satisfecho este requisito, se les expedirá el nombramiento respectivo en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafos primero y tercero. En estos casos no se exigirá lo requerido por el artículo 32, fracción V, de esta Ley.

**QUINTO.** Las vacantes que se den a partir del 1° de enero de 2004 se sujetarán a los procedimientos de ingreso y promoción establecidos en la Ley.

**SEXTO.-** Publíquese en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

**SÉPTIMO.** Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dado en el salón de sesiones de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, a 10 de junio de dos mil tres.- POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. PRESIDENTE.- DIP. SECRETARIO.- RÚBRICAS.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 47 y fracciones II y III del artículo 74 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Chilpancingo, Guerrero, a los cinco días del mes de junio de dos mil tres.- EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, C. RENE JUÁREZ CISNEROS.- RÚBRICA.- EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, MARCELINO MIRANDA AÑORVE.- RÚBRICA.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## - CONCLUSIONES -

- 1) El Servicio Público de Carrera debe ser entendido como " el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública proporcionado a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas públicas que el Estado recibe a través de su aparato administrativo.
- 2) El servicio público de carrera se podría aplicar a todos los puestos que pueden considerarse preponderantemente de especialidad administrativa, estableciendo el sistema de reclutamiento y ascenso para profesionistas basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental, será la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaran como indispensables para cada unidad de trabajo en particular.
- 3) Solo a través de la implantación de un modelo de desarrollo profesional institucional como lo es el servicio público de carrera alcanzaremos el máximo rendimiento cognoscitivo especializado, que nos permitirá la formación de individuos de calidad, de manera permanente, dirigida y escalonada, a nivel competitivo y con resultados comprobables, entendiéndolos como capital humano que nos permita capitalizar el intelecto institucional, aunado a las estrategias de fortalecimiento y avances específicos, con una cultura de servicio y dignificación pública que coadyuve a satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de mecanismos de modernización para superar los retos del individuo al servicio de la comunidad e integrar el capital intelectual de la institución.
- 4) La legislación burocrática guerrerense es aplicable a los trabajadores de la administración pública centralizada y paraestatal, del poder legislativo y del poder judicial, considerados individualmente, así como a las personas físicas y morales mencionadas en los textos laborales o de seguridad social respectivos. La misma legislación establece que tienen el carácter de "trabajadores al servicio del Estado" todas las personas que presten sus servicios intelectuales, físicos o de ambos géneros, a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las dependencias mencionadas mediante designación legal, en virtud de nombramiento o por figurar en la lista de raya o nóminas de pago de los trabajadores temporales. Se distinguen las siguientes categorías: de base, supernumerarios y de confianza;

- a) La denominación de "trabajador de base" hace referencia principalmente a que la duración de la relación de trabajo es por tiempo indeterminado, aun cuando excepcionalmente pueda establecerse con limitación o determinación de tiempo. Asimismo se utiliza para distinguir a los trabajadores sindicalizados respecto de los que no lo son, principalmente de los trabajadores de confianza. De acuerdo con la ley los trabajadores de base con nombramiento definitivo tendrán permanencia en el trabajo, después de cumplir seis meses de servicio, con la condición de que existan plazas presupuestales. Por otra parte se considera trabajadores de base con designación temporal a quienes prestan sus servicios a tiempo fijo u obra determinada y la relación de trabajo se entenderá prorrogada mientras subsista la causa que lo originó.
- b) El "trabajador supernumerario" no goza de la permanencia que caracteriza al de base. Y de conformidad con la legislación guerrerense son aquellos trabajadores que prestan sus servicios a lista de raya con carácter temporal, los contratados a tiempo definido, los contratados por honorarios, para una labor u obra determinada, los gratificados y extraordinarios. Son supernumerarios, también, aquellos trabajadores designados para cubrir interinamente una plaza vacante por un lapso no mayor de seis meses. Estos empleados comparten el carácter de inamovilidad, aun cuando parcial, al garantizarse su permanencia en tanto duren las condiciones para las que fueron nominados o contratados.
- c) El "trabajador de confianza" es la persona que por la naturaleza de las funciones que desempeña, ajusta su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter especial, acorde con las labores que realizan. Para la calificación de trabajador de confianza se han utilizado diversos criterios que podemos trasladar al caso

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

guerrerense: a) por que su nombramiento sea hecho directamente por el Ejecutivo o por que su nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del mismo; b) por la naturaleza de sus funciones; c) por el órgano al cual se encuentran adscritos.

- 5) La Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, establece en su artículo 7.- Los empleados de confianza tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social; y los que presten sus servicios mediante contrato civil y estén sujetos al pago de honorarios, quedan protegidos por el derecho privado. En relación a lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente: De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, Apartado "B", fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.
- 6) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", fracción XIV, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.
- 7) De acuerdo con el artículo 116, fracción V de la Constitución General de la República, las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas al efecto por la legislatura local correspondiente, con base en lo previsto por el artículo 123 de la propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Constitución; y este último precepto tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, estatuye que gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, estableciéndose con ello una clara distinción entre las prerrogativas otorgadas a los trabajadores de base y supernumerarios y a los de confianza; por ello, resulta evidente que aun cuando el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, no contiene ninguna disposición en el sentido de que los derechos de los empleados de confianza se limitan a las normas protectoras del salario y a los beneficios que derivan del régimen de seguridad social; esta circunstancia emana precisamente de los preceptos constitucionales citados, que desde luego no deben ser contrariados por las legislaturas locales al expedir las leyes respectivas.

- 8) El Servicio Público de Carrera se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades para los Servidores públicos, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad. Comprende los procedimientos de;
- a. Reclutamiento,
  - b. Selección,
  - c. Ingreso,
  - d. Evaluación del desempeño,
  - e. Capacitación,
  - f. Entrenamiento,
  - g. Desarrollo,
  - h. Separación de los servidores públicos, y
  - i. Otorgamiento de estímulos.

Serán Principios rectores de este sistema la;

- I. Legalidad,
- II. Eficiencia,
- III. Objetividad,
- IV. Imparcialidad,
- V. Equidad, y
- VI. Competencia por mérito.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 9) El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero, estará a cargo de un Consejo Directivo y los Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Estado de Guerrero. Así como un órgano de apoyo denominado "Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño".
- 10) Además, para la consecución de dichos objetivos, se estima indispensable como elementos del servicio público de carrera, los siguientes mecanismos e instrumentos:
- a) La creación, formación y organización de órganos de control, como órganos ejecutivos encargados de llevar al cabo la planeación, organización, operación y supervisión del sistema profesional de carrera.
  - b) El catálogo de puestos, como instrumento jurídico – administrativo debe integrar y ordenar los puestos y los rangos de cada uno de los miembros integrados al servicio profesional de carrera, identificados en áreas de dependencias específicas de la administración pública del estado, igualmente establecerá el tipo de actividad, los perfiles que se requiere para cada caso y los requerimientos previstos en la ley.
  - c) El tabulador de sueldos, como otro instrumento jurídico – administrativo deberá establecer de conformidad con lo estipulado en el Presupuesto de Egresos y en correspondencia con el catálogo de puestos, remuneraciones y percepciones asignadas a cada puesto y rango concebidos en el servicio profesional de carrera.
  - d) Un sistema de reclutamiento y selección garante, desde el inicio, de la captación de aspirantes capaces, para un adecuado y profesional desempeño en la administración pública estatal, mediante el procedimiento de convocatoria pública y examen de oposición.
  - e) El nombramiento formal o titularidad en un rango, establece la relación jurídica – laboral entre el integrante y el Gobierno del Estado. Con la protesta formal del cargo, se marca el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



ingreso de recursos humanos que cumplen requisitos y perfiles ajustados a las necesidades de una administración empeñada a ser más profesional.

- f) Programas de formación y desarrollo de personal. A través de estrategias de capacitación y actualización, se pretende apoyar un proceso adecuado de selección de los aspirantes al servicio público de carrera y su ascenso en la estructura de rangos; así como, Impartir formación básica profesional y especializada, que permita alcanzar mayores niveles de eficiencia en la administración pública.
- g) Un expediente de evaluación integral, como mecanismo para conocer antecedentes personales, analizar aptitudes y actitudes en el desempeño permanente de los miembros del servicio público de carrera.
- h) Un sistema de ascensos dentro de la estructura de rangos del servicio profesional de carrera. A partir de los méritos y resultados alcanzados en el desempeño de funciones encomendadas, grados académicos obtenidos, créditos acumulados como participes de los programas de formación y desarrollo, y la ausencia de notas desfavorables en el expediente personal.
- i) Un conjunto de derechos y obligaciones que podrán ejercer y asumir los miembros del servicio público de carrera, como premisas fundamentales para generar las condiciones adecuadas en el logro de los objetivos del sistema tutelado en el proyecto de ley.
- j) Programas institucionales encaminados a otorgar reconocimientos públicos, recompensas y otros estímulos, como premio al buen desempeño, y
- k) Un régimen disciplinario congruente con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, el cual deberá contener las sanciones administrativas, permitiendo generar la acción del Estado frente a probables incumplimientos, así como los mecanismos de defensa que podrán accionar los integrantes

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del Servicio Público de Carrera, cuando vean lesionados sus derechos.

- 11) La creación de un instituto de formación integral del servicio público de carrera, que podría crearse por una reforma o adición a la Ley de Servicio Público de Carrera o un decreto del Ejecutivo Estatal. Sería un instituto en el que recaería su impacto en el interior de la administración pública, es por ello que se propone la siguiente denominación: "Instituto de Profesionalización del Servicio Público de Carrera". Con régimen jurídico propio. Al igual que todos los organismos descentralizados, el instituto contaría con un régimen jurídico que regule su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad.
- 12) Presentar el proyecto de ley al titular del Poder Ejecutivo del Estado, previo análisis del mismo, en el cual se advirtió su viabilidad para el progreso efectivo de la administración pública de Guerrero, en beneficio tanto de los servidores públicos, como de la sociedad, la formulación del proyecto de iniciativa de "Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Estado de Guerrero". Crear un cuerpo normativo que complemente el marco jurídico de la función pública, en las diferentes instancias orgánicas de la administración pública de Guerrero y en sus niveles de normatividad, coordinación, operación, asesoría y apoyo, así como, incluir al personal de confianza, hasta el nivel de director o equivalente, en el goce de las garantías de seguridad y permanencia en el trabajo, preveyéndoles capacitación y actualización para su desarrollo y aporte una mayor contribución a los fines de la administración pública.
- 13) Ahora bien, para finalizar cabe señalar la conveniencia de que el ciudadano, en su trato con el servidor público observe ciertas reglas, no escritas pero sí de valor indudable que hará mejor su trato con el servidor público:
  - a) Reconocer que el servidor público y la sociedad son merecedores de un trato digno y respetuoso.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- b) Considerar que el trabajo al servicio del ciudadano, desde un cargo en la administración pública es un empleo digno y merecedor de reconocimiento siempre que se desempeñe con eficiencia y honestidad.
  - c) Evitar caer en el círculo vicioso de la corrupción de la cual se queja, pero a veces es parte de ella, y cumplir sus obligaciones y ejercer sus derechos conforme a valores cívicos y en el marco de las leyes vigentes en nuestro país.
  - d) Realizar en tiempo sus gestiones ante la administración a fin de recibir una atención más expedita y amable.
  - e) Expresar sus quejas y denunciar los hechos incorrectos que se sucedan en su relación con los servidores públicos, utilizando los conductos formales establecidos, pero también debe manifestar su reconocimiento cuando reciba un trato superior a lo normal.
- 14) Nuestra administración pública aspira al servicio público de carrera con una desventaja de casi un siglo con respecto a países como Inglaterra, Francia, España y Estados Unidos de América. Actualmente esos países se encuentran en una etapa de franca revisión y renovación de sus propios sistemas públicos de carrera, por lo que esas experiencias recientes también deberían tomarse en cuenta para casos como el nuestro en los que se incursionara en este tipo de propuestas por vez primera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**- P R O P U E S T A S -**

- A. El Gobierno del Estado de Guerrero debe estimar, que sólo a través de la institución del servicio público de carrera en la Federación y en los Estados de la República, se logrará eficientar al máximo el ejercicio del poder público, en beneficio de los mexicanos, como lo proyecta la Ley fundamental del país.
- B. Las diversas entidades, como partes integrantes de la Nación mexicana, deben proponer la implantación del servicio público de carrera, para que de manera unívoca se optimice el quehacer público en la República, y
- C. Significando el Apartado B) del artículo 123 de la Constitución federal, limitante al desarrollo de los trabajadores públicos de confianza y por tanto, al establecimiento de la profesionalización de la función pública, nuestras entidades federativas, unidas, deben promover por conducto de sus Legislaturas, ante el H. Congreso de la Unión, la adecuación de esa disposición fundamental.

**Para concluir, diremos entonces que la relación ciudadano – servidor público puede y debe mejorarse si cada una de las partes aporta lo que le corresponde y asume con justeza sus responsabilidades.**

**EL MEJORAMIENTO DE LA RELACIÓN  
SERVIDOR PÚBLICO - CIUDADANO****.... ES EL OBJETIVO !****TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## “DECÁLOGO DEL SERVIDOR PÚBLICO”

1. **Ética profesional.** El perfil ético al que me refiero debe considerar que sea humanista, extraordinariamente sensible ante las injusticias sociales, de principios, virtuoso y con el temperamento y audacia necesarios para la toma de decisiones que beneficien a las mayorías.
2. **Amor por México.** Quiero decir que el servidor público demuestre interés y conocimiento por nuestro pasado y por las causas que dieron sentido a nuestro proyecto nacional. Los hechos históricos son algo más que hechos. Están teñidos de humanidad.
3. **Pasión, emoción y sensibilidad políticas.** Amor a México, entendedor de las pasiones humanas, carácter en las situaciones más escabrosas, exquisita pasión y sensibilidad, y sobre todo, el análisis preciso y rápido de la situación y la meditación anticipada sobre los problemas que habrán de enfrentarse en el futuro.
4. **Vocación de servicio.** Hacedor, tenaz, voluntad de conciliación, luchador que hace el sacrificio un instrumento para templar el carácter y forjar el de sus compañeros.
5. **Conocimiento de los métodos y técnicas.** Aplicar los adelantos científicos y tecnológicos como herramientas para la toma de decisiones. Saber utilizar y adecuar métodos y técnicas en la administración, que son el medio pero jamás el fin.
6. **Capacidad de orientación.** Liderazgo, capacidad organizativa, orden, espíritu de trabajo y de desafiar rigores. El pensamiento de servir y liderar constituye, junto a su acción consecuente uno de los puntos culminantes en la trayectoria del hombre para su politización.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

7. **Actualización permanente.** Estudioso de la política y administración, pero también de la cultura en general. Lector infatigable y promotor de la investigación y la búsqueda de nuevos derroteros por lo que habrá de transitar el país.
8. **Idealista y comprometido con la nación.** Imaginativo y presto con el brazo, el pensamiento y la acción. Júbilo por el trabajo. Es aquel que procura el lenguaje llano, franco, claro y sincero. De espíritu altruista, filantrópico y solidario con el pueblo que es a quien en primera instancia se debe.
9. **Reconocer el valor de la interdisciplina.** Inteligencia multifacética. Una de las virtudes que debe singularizar al servidor público es la sencillez, el compañerismo y la comprensión y el respeto a las ideas.
10. **Agente de cambio.** Devoción por las banderas que el pueblo levanta, porque esas demandas y optimismo son el futuro. No es un agente aislado realizando trámites al solo impulso de sus deseos, sino parte misma del pueblo que lo formó y al cual se debe. El servidor público, además de tener disposición a realizar las tareas, debe tener fe en los hombres, fe en sus ideas y, sobre todo, su fe en el ejemplo.

Fuente: Modernización del empleo público, Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. ( Instituto Centroamericano de la Administración Pública ), enero - diciembre de 1996, pags. 166 - 168

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**- OBRAS CONSULTADAS -**

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa, México, 1996.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso**, 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
3. ÁLVAREZ RAMÍREZ, Roberto, **DERECHO MUNICIPAL**, Editorial Laguna, México, 2001.
4. CHAVEZ ALCÁZAR, Margarita, **EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**, México, 1985.
5. CONZUELO FERREIRA, Ma. Del Pilar, **PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, "Avances en la investigación profesionalización de los servidores públicos locales", INAP, México, 1998.
6. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, **POR UN GOBIERNO CON RESULTADOS**, "El servicio civil de carrera: Un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
7. HARO BÉLCHEZ, Guillermo, **SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA**, "tradición y perspectivas", INAP, Editorial Porrúa, México, 2000.
8. HARO BÉLCHEZ, Guillermo, **APORTACIONES PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**, INAP, México, 1988.
9. INAP ( Instituto Nacional de Administración Pública ), **PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS LOCALES EN MÉXICO**, Tomo II, México, 2000.
10. INAP ( Instituto Nacional de Administración Pública ), **LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN MÉXICO**, Tomo II, México, 1997.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

11. INAP ( Instituto Nacional de Administración Pública ), **CÓMO SERVIR MEJOR A LOS CIUDADANOS**, México, 1999.
12. UVALLE BERRONES, Ricardo, **INSTITUCIONALIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO**, "retos y perspectivas", INAP, Editores Plaza y Valdés, México, 2002.
13. UVALLE BERRONES, Ricardo, **VISIÓN MULTIDIMENSIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONALIZADO**, UNAM, Editores Plaza y Valdés, México, 1999.

**- LEGISLACIÓN CONSULTADA -**

14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
15. Constitución Política del Estado de Guerrero.
16. Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
17. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
18. Ley Federal del Trabajo.
19. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
20. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.
21. Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Guerrero.
22. Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.
23. Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**- FUENTES HEMEROGRÁFICAS -**

24. " La administración estatal y municipal: ideas para el cambio", en Revista Prospectiva, núm. 10, México, julio de 1998.
25. "El futuro inmediato", en Revista Prospectiva, núm. 8, México, noviembre de 1997.
26. " Modernización del empleo público", Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP ( Instituto Centroamericano de Administración Pública ), enero – diciembre de 1996.
27. " La modernización en la administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública federal", Subsecretaría de egresos, Unidad del servicio civil, México, noviembre de 2000.
28. " Hacia una nueva cultura administrativa " , Instituto de administración pública de Sinaloa, en Revista memoria: ciclo de conferencias, México, enero de 1995.

**- OBRAS COMPLEMENTARIAS -**

29. PINA RAFAEL de, **DICCIONARIO DE DERECHO**, 10ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1990.
30. Suprema Corte de Justicia de la Nación, **JURISPRUDENCIA y TESIS AISLADAS**, Discos Compactos, CD – ROM, IUS – 1917 - 2001, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, México.
31. Suprema Corte de Justicia de la Nación, **JURISPRUDENCIA y TESIS AISLADAS**, Discos Compactos, CD – ROM, IUS – 1917 - 2002, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, México.
32. Suprema Corte de Justicia de la Nación, **COMPILA V, COMPILACIÓN DE LEYES**, Discos Compactos, CD – ROM, Dirección General de Documentación y Análisis, Investigación y Automatización Legislativa, México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN