



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

## **METODOLOGIA PARA LA APLICACION DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.- PROPUESTA DE CARACTER GENERAL**

### **T E S I S**

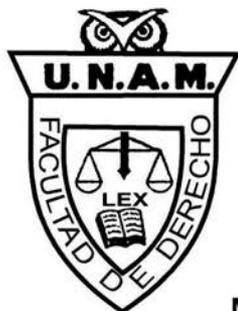
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**TIMOTEO MORALES GARCIA**

ASESOR:

**DR. GENARO CASTRO FLORES**



MEXICO, D. F.

ABRIL 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A mis padres*

*Angel Morales Morales y  
Labina García Santiago.*

*A pesar de la distancia gracias por su cariño  
y apoyo en momentos difíciles de mi vida.*

*A mi esposa*

*Delfi, por su fidelidad y comprensión.  
Aliada y compañera de mi destino*

*A mis hijos*

*Roberto Vladimir*

*Carlos Gibrán*

*Ariana Valesa*

*Gabriela Yuritxi*

*Promesas de honradez y dedicación  
profesional al servicio de mi País*

ALUMNO: TIMOTEO MORALES GARCIA

CUENTA: 7365541 9

### TEMA DE TESIS

METODOLOGIA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.- PROPUESTA DE CARÁCTER GENERAL.

ASESOR DOCTOR GENARO CASTRO FLORES

Diciembre de 2003



## **NOMBRE DE LA TESIS**

**METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CENTRALIZADA. PROPUESTA DE CARÁCTER GENERAL.**

## **ÍNDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPÍTULO I**

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

- I.1 De la Administración Pública Federal.- Su clasificación
- I.2 Objetivo de la Administración Pública Federal Centralizada
- I.3 El servidor público en la Administración Pública Federal Centralizada
- I.4 Concepto del Servicio Civil de carrera

#### **CAPÍTULO II**

**ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL**

- II.1 En Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Japón, Reino Unido.
- II.2 En Los Estados Unidos Mexicanos

#### **CAPÍTULO III**

**EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. REFERENCIA A LOS PROCESOS INHERENTES A UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

- III.1 Proceso de pre-empleo
- III.2 Proceso de empleo
- III.3 Proceso de post- empleo

## **CAPÍTULO IV**

COMPARATIVO DEL SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA Y DEL SISTEMA DE CARRERA PROFESIONAL EN LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- IV.1 Requisitos de Ingreso
- IV.2 Requisitos de permanencia
- IV.3 Sistema de Promoción
- IV.4 Régimen de estímulos
- IV.5 Conclusión del servicio.

## **CAPÍTULO V**

METODOLOGÍA PARA LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

- V.1 Definición de metodología.
- V.2 Metodología propuesta para la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública
  - CONCLUSIONES
  - PROPUESTAS
  - BIBLIOGRAFÍA
  - LEGISLACIÓN
  - DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS
  - OTRAS FUENTES

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio pretende establecer, con bases técnicas, una metodología que conlleve a la elaboración de un modelo de servicio civil de carrera acorde con la realidad que vive el país y a la idiosincrasia de nuestra Nación; es decir, que corresponda a las condiciones económicas, políticas y socioculturales prevaletentes; y, por ende, tenga factibilidad de lograr su cometido, con el propósito de mejorar a través de los recursos humanos del Estado, los servicios públicos que presta la Administración Pública Federal.

Como punto total de este trabajo de investigación, partimos de la hipótesis siguiente: ¿Es la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, el instrumento jurídico administrativo, para que los servicios que presta el Estado, se otorguen con la expedites y calidad como lo demanda el país? ¿Permitirá al servidor público realizar sus expectativas de desarrollo profesional dentro de la administración pública Federal centralizada ?

A partir de este contexto, en el capítulo I, se hace un breve estudio sobre las principales definiciones de la Administración Pública, destacándose la importancia del factor humano en la implementación y ejecución de los programas encomendados al Estado, e instaurar un sistema de servicio civil en nuestro País, que enfatiza el papel del individuo en la consecución de los objetivos institucionales.

El capítulo II, se divide en dos grandes apartados que tratan de: a) Delinear las características de los modelos del servicio civil en otros países; y, b) Analizar el desarrollo de la administración de los recursos humanos en México, con el objeto de tomar las experiencias positivas y aplicarlas en el diseño de la metodología para la instrumentación del nuevo Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

En el capítulo III, se trata de conceptualizar el servicio civil de carrera como un sistema coordinado de administración y desarrollo de los recursos humanos. En el que se definen tres etapas: pre-empleo; empleo; y postempleo; que contienen los procesos básicos.

El capítulo IV, contiene un análisis comparativo entre el antecedente más próximo, a saber el servicio civil de carrera implementado en el ahora Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, Policía Federal Preventiva y el Sistema contenido en la recientemente publicada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el Capítulo V, se pretende hacer una definición del término metodología, así como la propuesta metodológica para la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Por último, se incluyen algunas conclusiones y propuestas de carácter general, sobre el estudio materia de la presente Tesis, con el propósito de contribuir al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, así como la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración. Asimismo, se integra la bibliografía y legislación consultada.

## CAPÍTULO I

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

#### I.1 De la Administración Pública Federal.- Su clasificación

Sin duda la Administración Pública Federal se origina del ente jurídico llamado Estado, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice en su tratado de Derecho Administrativo que “el Organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal, es la Administración Pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el Derecho Administrativo. Por eso sólo hay derecho administrativo cuando está presente la administración pública o los particulares actuando por la misma, en los casos señalados por la ley.

De los órganos de la Federación, la Administración pública requiere de varias personalidades en su actividad. Los demás poderes: el Legislativo y el Judicial, como no mantienen relaciones directas con los particulares que exijan la presencia de una personalidad jurídica definida, son de naturaleza diversa, ya que no la requieren”.<sup>1</sup>

No obstante lo citado, cabe destacar que en el Estado Mexicano, no sólo el Poder Ejecutivo Federal realiza la función propia de la Administración Pública, pues también en los otros poderes de la Unión a saber el legislativo y judicial también se llevan a cabo funciones de administración pública.

Asimismo, el maestro Serra Rojas también nos dice que “el concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público. Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los siguientes:

- a) *La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa, es*

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Tomo I* Edit. Porrúa México, año 1999, pág. 77

decir, la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.

- b) *La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal*, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.
- c) La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo.

La administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos. *La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación*".<sup>2</sup>

Por otra parte, Wilburg Jiménez Castro, en su obra *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, nos dice que "desde un punto de vista tradicional, la Administración Pública es la actividad que realizan sólo los ministerios y sus dependencias, es decir, la parte central de la rama ejecutiva del Gobierno. No se considera como tal a los organismos descentralizados funcional y geográficamente, ni los otros órganos del Estado en las funciones administrativas que realizan, sin embargo, en un esfuerzo de definición, y sin que este tenga pretensiones de ser dogmático y más bien

---

<sup>2</sup> Ibidem. págs. 85 y sig.

ecléctico, podríamos decir que aun dentro de un criterio tradicional la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”.<sup>3</sup>

Asimismo, Omar Guerrero en su obra *La teoría de la Administración Pública* al hacer un estudio de la obra de Carlos Juan Bonnin *Los principios de la Administración Pública*, nos dice que “...contiene los conocimientos relativos a la ciencia de la administración. En ellos encontrará el administrador público del Estado revolucionario y del Imperio, todo lo necesario para desempeñar su oficio de conformidad con lo que Bonnin llama naturaleza de la cosa, es decir, la administración misma como administración del Estado”.<sup>4</sup>

En nuestro país la Administración Pública Federal, por disposición Constitucional se enmarca principalmente en el ámbito del órgano Ejecutivo, por ser éste quien, como veremos más adelante, tiene la mayoría de las atribuciones propias de la función administrativa del Estado, pues como ya se comentó anteriormente también realizan funciones administrativas sus otros órganos, a saber el Legislativo y el Judicial así como aquéllas funciones que desarrollan los organismos descentralizados.

El mismo autor nos dice que “esta ciencia es inmensa, sin duda, su conocimiento no debe ser ajeno al hombre público. Todo lo que tiende al orden general, todo lo que tiende a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado, a poner en armonía a las personas, a las voluntades y a las acciones, a asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres, el uso libre de la propiedad dentro del interés general ¿no es acaso un deber y una atribución del administrador? Todo lo que interesa a la

---

<sup>3</sup> Jiménez Castro, Wilbert. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, año 1975, pág. 181 y sig.

<sup>4</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, Edit. Harla México, año 1986, pág. 69

humanidad y al orden público, que debe ser continuamente estudiado, ¿no es el primero de sus deberes, la más importante de sus obligaciones? La Sociedad tiene como finalidad asociar a los hombres. El interés público representa esta asociación. De la institución de la sociedad brota el gobierno y del gobierno nace la administración. El que los hombres vivan en sociedad y se hayan dado un gobierno habla de la existencia del Estado, que no es otra cosa que la organización política del pueblo. Por tanto, la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado.

En este sentido para Bonin la administración pública es la autoridad creada para dar movimiento al Estado como cuerpo político y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes, por lo que el gobierno es la administración suprema que anima al Estado; es la acción de las leyes, la voluntad pública activa, en fin, la dirección y la supervisión del Estado. No hay que dejar de insistir que el objeto de la administración es la ejecución de las leyes que consideran a las personas como miembros del Estado, en una palabra, la administración abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social.”<sup>5</sup>

Al tratar el tema relativo a la administración pública, Raymundo Amaro Guzman en su libro *Introducción a la Administración Pública* transcribe una de las definiciones más antiguas de la Administración Pública que Woodrow Wilson, empleó en su ensayo de 1887, “la Administración Pública es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ibidem. págs. 70 y sig.

<sup>6</sup> Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*. Edit. Mc Graw Hill, México, año 1998, pág. 6

También apunta en su obra, la definición de dos estudiosos de la administración pública, el primero de ellos el Lic. Manuel Amiama, quien considera que: “la Administración Pública es el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las Leyes”.

El segundo de ellos refiere al administrativista Pedro Muñoz Amato, quien afirma que “la Administración Pública es la fase del Gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”.<sup>7</sup>

El autor citado, agrega que “la Administración Pública tiene su propia connotación jurídico-política cuando la consideramos como la institución que realiza los fines del Estado. Desde el punto de vista académico, los principios de organización y de gerencia científica, con todas sus implicaciones jerárquicas, de división de trabajo y de recursos, constituyen sus principales elementos. Oportuno es señalar, que aún bajo este enfoque, el aspecto humano representa el factor más importante de la Administración y de mayor significación social, por cuanto éste condiciona su eficiencia y desarrollo”.<sup>8</sup>

Asimismo, al referirse a las funciones que se desarrollan en el ejercicio de la administración pública el autor precitado establece lo siguiente: “El acto administrativo, expresión de la voluntad del Estado a través de su principal instrumento, cual es la Administración Pública, cumplirá sus fines en la medida que los titulares del ejercicio de la función pública ejerzan su poder discrecional con eficiencia y ecuanimidad. Para que este fenómeno suceda necesariamente tenemos que promover la racionalización de la maquinaria estatal, incluyendo todos sus procesos y sistemas. Es este el campo de estudio de la administración científica. Y termina este tema diciendo que: a pesar de las

---

<sup>7</sup> Ibidem pág. 7

<sup>8</sup> Ibidem. pág. 10

opiniones en contra, la Administración Pública es una ciencia, porque cuenta con principios que le son característicos, aplicables en cualquier organización. Claro está, que como disciplina perteneciente al campo social, tiene que vincularse y auxiliarse estrechamente de otras, como las ciencias jurídicas. La administración tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal, tales como planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización, descentralización y otros. Es una Técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, principalmente en lo concerniente al ejercicio del poder discrecional para la toma de decisiones., donde entran en juego aspectos tales como liderazgo, autoridad, don de mando y motivación.”<sup>9</sup>

Por lo que respecta a la administración pública, finalmente nos referimos a la mención que el maestro Andrés Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo, hace sobre el pensamiento de Pierre Escoube, quien en su obra Introducción a la Administración, la define como: “El conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación.”<sup>10</sup>

La legislación mexicana, a la Administración Pública Federal la circunscribe en la esfera del poder Ejecutivo, conformada por la Administración Pública centralizada y descentralizada, como lo establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de aquí en adelante Carta Magna ó Constitución Federal, que a continuación se transcribe:

---

<sup>9</sup> Ibidem. págs. 10 y sig.

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés Ob. Cit. pág. 86

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

A este respecto el Maestro A. Serra Rojas establece en su obra *Derecho Administrativo T. I*, que la Administración Pública es “directa e indirecta, la administración directa es la que se ejerce directamente por los órganos del Estado y se rige por normas de derecho público; en tanto que la administración indirecta es la que se ejerce por otros entes que pueden ser públicos y privados y se regulan por disposiciones de derecho privado. Los organismos paraestatales forman un tema importante del Derecho Administrativo”.<sup>11</sup>

A este respecto, el autor precitado, en su obra *Ciencia Política Tomo I*. enuncia los organismos que conforman a la Administración Pública, de la siguiente manera:

1. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 80 y siguientes de la Carta Magna.
2. Consejo de Ministros. Art. 29 de la Constitución Federal.
3. Secretarios de Estado. Artículos 90 a 93 de la Carta Magna.
4. Departamentos Administrativos. Art. 92 de la Constitución Federal.
5. Procuraduría General de la República. Art. 102 de la Carta Magna.
6. Gobierno del Distrito Federal. Art. 73 fracción VI, de la Constitución Federal.
7. Instituciones del Sector Paraestatal.
8. Instituciones centralizadas y desconcentradas
9. Empresas privadas de interés público
10. Comisiones Administrativas intersecretariales
11. Comisiones internacionales administrativas
12. Tribunal Federal Fiscal y de Justicia administrativa
13. Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Servidores Públicos

---

<sup>11</sup> Ibidem. pág. 100

#### 14. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.<sup>12</sup>

Estos organismos de la Administración Pública Federal corresponden unos a la organización centralizada y otros a la descentralizada.

El mismo tratadista en el tomo I de su obra *Derecho Administrativo*, nos dice lo siguiente: “La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos, con ellos se cumplen los fines públicos. El derecho administrativo, regula en forma pormenorizada, la organización y actividad de los entes que forman la Administración Pública”.<sup>13</sup>

Como ha quedado descrito, la Administración Pública esta conformada por una organización centralizada y descentralizada. Tomando en consideración que en el presente estudio nos avocaremos a la organización centralizada, se transcribe lo que sobre este tema ha establecido el autor que nos ocupa, quien dice que: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política, Tomo I*, Edit. Porrúa, México, año 2002, pág. 553

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés *Derecho Administrativo, T. I.* ob. Cit. pág. 535

<sup>14</sup> *Ibidem* págs. 535 y sig.

Una vez estudiados los conceptos anteriores, es preciso transcribir lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como Administración Pública Centralizada, que en su articulado dispone lo siguiente:

Artículo 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Artículo 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.

La Ley Orgánica citada, sienta las bases del funcionamiento de la Consejería Jurídica, los requisitos de nombramiento de su Titular y las atribuciones propias que se establecen en el Reglamento Interior de dicha Consejería, tal como se establece en los artículos siguientes:

Artículo 4.- La función de Consejero Jurídico, prevista en el Apartado "A" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

Así mismo, la Ley que nos ocupa, también establece el rango de los principales funcionarios que conforman su estructura y las bases de cómo ejercerán las funciones respecto de las atribuciones asignadas para cada una de las Secretarías de Estado, por lo que a continuación se transcriben los artículos siguientes que sientan las bases de la Administración Pública Federal Centralizada.

## Título Segundo. De la Administración Pública Centralizada

### Capítulo I. De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos

Artículo 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Artículo 11.- Los Titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales.

Artículo 15.- Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, conforme al Reglamento Interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en Jefes de Oficina, de Sección y de Mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos

Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las Unidades Administrativas establecidas en el Reglamento Interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo Reglamento Interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 17.- Para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con Órganos Administrativos Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 18.- En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus Unidades Administrativas, así como la forma en que los Titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Artículo 19.- El Titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo, expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo respectivas.

Como lo indican los preceptos transcritos, para llevar a cabo las funciones propias de la Administración Pública Federal Centralizada, ésta se integra de:

- La Presidencia de la República
- Las Secretarías de Estado

- Los Departamentos Administrativos
- La Consejería Jurídica

Cabe dejar asentado que algunas Secretarías de Estado como la Secretaría de Seguridad Pública, cuentan con órganos desconcentrados que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada. Asimismo, no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enuncia como parte de la Administración Pública a los Departamentos Administrativos, es importante dejar constancia de que en la actualidad, no existe Departamento Administrativo en la estructura de la Administración Pública Federal.

## **I.2 Objetivo de la Administración Pública Federal Centralizada**

Es de vital importancia para el presente estudio, conocer el objetivo de la administración pública, sobre todo en lo que concierne a la Federal Centralizada, en este contexto señalamos lo que el administrativista Raymundo Amaro Guzmán establece en su obra *Introducción a la Administración Pública*. Sobre el tema nos dice que “el Estado- institución de instituciones- representa el órgano jurídico-político llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolución, desde cualquier punto de vista de las diversas escuelas del pensamiento que tratan de su estudio, ha ido aparejado con el desarrollo social, político, cultural, educativo y económico de la comunidad cuya representación se le ha confiado.”<sup>15</sup>

“Es por ello que el Estado, en su misión de satisfacer los servicios públicos de la comunidad, encara graves problemas en la prestación de los mismos, debido a la demanda y expansión de los sectores tradicionales, como salud, educación, agricultura, transporte, justicia, bienestar, defensa, hidrocarburo y minas y otros de no menos trascendencia.

---

<sup>15</sup> Amaro Guzmán, Raymundo. Ob. *Cit.* pág. 3

La Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración Pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

“Es ahí pues, donde estriba la significación del estudio científico de la Administración del Estado para que éste pueda encarar el reto del desarrollo y buscar soluciones compatibles con la idiosincrasia de cada país. Y agrega el autor en mérito que existe consenso entre los estudiosos de las ciencias jurídicas y administrativas respecto a la antigüedad e importancia de la Administración Pública, no así en cuanto a su configuración y alcance doctrinal.”<sup>16</sup>

Los anteriores conceptos nos permiten afirmar que para el autor en estudio, la administración pública tiene como objetivo principal la satisfacción de los servicios que demanda la sociedad, así como propiciar los cambios políticos, sociales y económicos que requiere y demanda la sociedad que constituye el ente principal del Estado.

Sobre el tema del objetivo de la Administración Pública El maestro Serra Rojas, cita en su obra *Derecho Administrativo*, lo siguiente: “El Estado democrático, federal y representativo moderno, atraviesa en la actualidad por una de las más tremendas transformaciones de su historia. Esta institución realiza sus fines y se justifica como una organización idónea, es decir, una administración técnicamente eficiente, étnicamente encauzada y apoyada en una definida y justa política social. Por todo ello afirmamos la neutralidad política de la administración.

El Estado no puede asumir mayores tareas porque tiene limitaciones económicas y sociales de consideración. No debe esperarse más que una acción reducida y prudente, que encause las fuerzas sociales sin entorpecerlas ni esclavizarlas. Los gobiernos

---

<sup>16</sup> *Ibidem.* págs. 3 y sig.

despóticos traen aparejadas administraciones inmorales, indolentes y perjudiciales para el bien público. No puede ser un buen administrador aquel que destruye la conciencia de la libertad de un pueblo eliminando el principio de la legalidad.

La función administrativa es la función jurídica esencial, continua y permanente de la administración pública. En otras palabras, el objeto del derecho administrativo es la administración pública. Cada día es mayor la subordinación de ésta al derecho, lo cual significa que cada vez es mayor el objeto de estudio del derecho administrativo. No son sólo los aspectos legales los que debemos considerar como dominantes en el estudio de la administración pública, sino los medios que sean útiles para estimular la acción dinámica del Estado. Eficiencia, legalidad y coordinación son factores del fenómeno administrativo que se relacionan, pero que debemos tomarlos aisladamente y alejarnos de una consideración legalista estricta. El principio de legalidad es básico en el Estado moderno, pero la función administrativa no se circunscribe únicamente a ejecutar la ley.

La administración pública es la máxima institución política que tiene el poder de la acción de oficio. Esta actividad implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aún tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común, en un campo de acción superior y más elástico al que establece el orden jurídico de un país. La administración pública o privada comprende aspectos muy importantes de una sociedad y nos hace participar en forma diversa, en los trabajos administrativos.

La decadencia de una comunidad se acentúa - como lo señala la historia - con el arribo de dictadores o de malos administradores y cuando a los inútiles e impreparados se les encomienda la responsabilidad del bienestar público. La mayor inconsecuencia de un grupo gobernante que llega triunfalmente al poder, es entregar las tareas administrativas

a quienes no tienen las nociones científicas, técnicas o artísticas indispensables para desempeñar un puesto público".<sup>17</sup>

Sin duda el pensamiento del maestro Serra Rojas, sobre las cualidades que debe reunir en forma integral la administración pública, sentó las bases del objetivo principal del espíritu con el que fue creada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pues los principios de eficiencia y legalidad constituyen la columna vertebral de este Ordenamiento.

Por otra parte, al estudiar el objetivo de la Administración Pública el maestro Jorge Olivera Toro en su Manual de Derecho Administrativo nos dice que "la administración pública es la actividad correspondiente a la función administrativa. Es la actividad del Estado que actúa en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata."<sup>18</sup>

También nos dice el maestro Olivera Toro que los autores concuerdan en que la administración pública tiene diversas características, entre otras se señalan las siguientes:

- a) La universalidad y soberanía del Gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general. Para esta función hay requisitos de imparcialidad y equidad que condicionan la conducta administrativa, distinguiéndolas de las empresas privadas.
- b) Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones deben estar controladas por la supervisión de su propia estructura, del pueblo, pero sobre todo, de su propio sentido de responsabilidad. Esto

---

<sup>17</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, ob.cit. págs. 101 y sig.

<sup>18</sup> Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, año 1972, pág. 13

presupone procedimientos, actitudes y formas de organización especiales que limiten la autoridad evitando su abuso.

c) La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por el tamaño de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas como si fuese una empresa comercial con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga su presupuesto equilibrado. A menos de que el Gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a como contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo<sup>19</sup>

Ahora bien, se concluye que para la realización del objetivo de la administración pública, se requiere que las tareas administrativas se lleven a cabo con eficiencia y legalidad, que indefectiblemente son ejecutadas por personas al servicio del Estado, con atribuciones y responsabilidades definidas y otorgadas por la legislación emitida por el propio Estado, para dar cumplimiento a las atribuciones encomendadas a la Administración Pública Federal Centralizada. Aquí encontramos precisamente al factor humano, es decir al servidor público, como la parte más importante de la Administración Pública, a ella especialmente se enfoca la presente investigación jurídica.

### **I.3 El servidor público en la Administración Pública Federal Centralizada.**

Respecto de este tema se considera que la administración pública para llevar a cabo sus fines requiere una organización la cual comprende diversos recursos tales como, materiales, financieros y humanos, así como programas institucionales, que son ejecutados por el ser humano, es decir, por el personal que conforma la administración y que de acuerdo con lo que estudiaremos mas adelante constituyen a los servidores públicos.

---

<sup>19</sup> Ibidem. págs. 15 y sig.

Al referirse a la magnitud de la tarea de la función de la administración pública, el Maestro Serra Rojas nos dice que: "Una tarea de proporciones tan notables, está sujeta a las sucesivas transformaciones administrativas, las cuales se encomiendan a los servidores del Estado, principalmente a los técnicos de la administración - o a los administradores privados con capacidad suficiente - para decidir o ejecutar materias de interés social, y a quienes no se debe improvisar en tales funciones con demérito del servicio, pues es necesario mantenerlos en un constante entrenamiento.

Hay una patología administrativa originada por vicios, insuficiencias o errores de actuación. Junto a la Administración regular o numeraria se ha creado una administración supernumeraria, que no ofrece ninguna garantía, aunque recientemente se le ha incorporado al régimen de la ley de la función pública. El Gobierno debe procurar que estos empleados supernumerarios lleguen al servicio a través de severas pruebas selectivas y no por razones de amistad o conveniencia. Una tercera administración es la administración paraestatal que es objeto de frecuentes críticas por la falta de un control gubernamental efectivo. " <sup>20</sup>

Como se estudiará en el capítulo correspondiente, los conceptos relativos a que los servidores públicos ingresen al servicio por medio de severos exámenes de oposición, en el que se evalúen los conocimientos y se consideren factores sobre aptitudes para el servicio, repercutirá favorablemente para hacer eficientes los servicios que demanda la sociedad de la administración pública.

Al tratar el tema relativo al factor humano, como motor de la administración, Koontz O Donnell, en su obra *Curso de Administración Moderna* nos dice que: "en sentido amplio, la Administración coordina los esfuerzos de los individuos para que los objetivos se traduzcan en logros de carácter social. El desarrollo de conocimientos administrativos, mediante el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos,

---

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo T. I* Ob. Cit. pág. 104

tendrá indudablemente un impacto revolucionario sobre el nivel cultural de la sociedad".<sup>21</sup>

Asimismo, el maestro Miguel Galindo Camacho en el Tomo I de su obra Derecho Administrativo, al tratar el tema relativo a los servidores públicos inicia el capítulo estableciendo una definición de la función pública y nos dice que " La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Para cumplir con los fines que históricamente el hombre le ha asignado al Estado, éste realiza una múltiple y variada actividad a través de sus Órganos, que a su vez la realizan mediante la actividad de los hombres, es decir, de seres humanos que a todos los niveles laboran como servidores del Estado, y que son quienes en última instancia realizan materialmente la actividad estatal. Esta actividad llamada comúnmente organización administrativa, la realiza el Estado a través de personas que reciben el nombre de altos funcionarios, funcionarios y empleados al servicio del Estado, y que son quienes realizan una actividad material, intelectual o de ambos géneros a efecto de que el Estado cumpla con las funciones que tiene encomendadas".<sup>22</sup>

Apunta también, el maestro Galindo Camacho que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la función pública, se ha pronunciado de la forma siguiente: "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, *el empleado se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad*"<sup>23</sup>

<sup>21</sup> O Donnell, Koontz. *Curso de Administración Moderna*, Edit. Mc.Graw Hill, México, año 1984, pág. 23.

<sup>22</sup> Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo, T. I* Edit. Porrúa, México, año 1997 págs. 229 y sig.

<sup>23</sup> *Ibidem*. Pág. 230

En la Administración Pública los funcionarios y empleados públicos no ingresan al servicio público con la finalidad de adquirir derechos, sino de ejecutar materialmente las atribuciones que establece la ley y que a final de cuentas constituyen las tareas inherentes al desempeño de las funciones del Estado, por lo cual debe someterse a la primacía del servicio público y de las funciones del Estado, a través de las cuales éste realiza los servicios públicos.

Sobre el tema que nos ocupa, en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, el maestro Miguel Acosta Romero nos dice que "Con frecuencia la Constitución, utiliza la palabra servidor público para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado, o a la persona que realiza ese trabajo a favor del Estado, entendiéndolo por éste el concepto más amplio."<sup>24</sup>

Es importante dejar establecido en la presente investigación cuáles son los requisitos a cubrir para ser servidor público en la Administración Pública Federal Centralizada; tales requisitos los encontramos en primer término en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 82 y 91, en los que respectivamente se establecen los requisitos para ser Presidente de la República y para ser Secretario de Estado, así como en sus leyes reglamentarias, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, así como en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia.

En este contexto, el artículo 15 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, señala que el nombramiento debe contener.

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
- II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con mayor precisión posible.
- III. El carácter del nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.
- IV. La duración de la jornada de trabajo

---

<sup>24</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, año 1991, pág. 747

V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI. El lugar donde prestará sus servicios.

El nombramiento de los servidores públicos de confianza debe contener todos los requisitos ya mencionados.

De los requisitos establecidos en la Ley precitada, podemos afirmar que el carácter de servidor público se adquiere mediante el nombramiento. El nombramiento del *servidor público*, es definido como un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función.

En este orden de ideas el artículo 89 de la Carta Magna, señala los diferentes casos de nombramiento en los que interviene el Presidente de la República. En efecto, la fracción II del mismo señala la facultad del Presidente de: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y "*nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes*". La fracción III, del artículo citado, señala que el Presidente tiene facultades para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.

El nombramiento es el requisito básico inicial para que se establezca la relación de trabajo del Estado con sus servidores públicos, pero siempre debe tomarse en consideración que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º Constitucional el servidor público debe manifestar su libre voluntad de aceptar el cargo que se le confiere, en cuyo momento se configura la relación de trabajo, pero de inmediato se requiere de dar cumplimiento a un acto solemne establecido por la Constitución y que consiste en que al aceptar el cargo y tomar posesión del mismo, debe rendir la protesta correspondiente.

Respecto a la relación entre el Estado y sus servidores públicos o funcionarios como se les denominaba anteriormente, debe tomarse en consideración que ésta no solamente

comprende al poder Ejecutivo, sino la de los otros dos poderes del Estado, a saber: Legislativo y Judicial y los de la administración pública paraestatal, que conforman la Administración Pública Federal.

Por otra parte, atento a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110, 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados,

El artículo 108 citado establece: "Para los efectos, de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como *servidores públicos* a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, de carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

Derivado de lo anterior, se concluye que es *servidor público* toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Del texto de los artículos constitucionales mencionados, se consideran como *altos funcionarios*: El Presidente de la República, los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el Jefe de Gobierno Distrito Federal, el Procurador general de la República, los Asambleístas del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas de los Estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los Presidentes Municipales, es decir, todos los funcionarios a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les considera como tales incluidos los magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los jueces de

Distrito y los miembros de la judicatura Federal, las de los Estados y la del Distrito Federal.

De la lectura de los preceptos citados, se afirma que en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, existen *altos funcionarios*, que para efectos de aplicación de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, están sujetos a lo establecido por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Maestro Galindo Camacho nos dice “que el tema relativo a la distinción entre *funcionarios y empleados públicos* ha sido motivo de diversas controversias y formulación de distintos criterios. Así el *funcionario* es la persona que realiza la función, en tanto que el empleado es un colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera de la administración, sin que trascienda al exterior, es decir, a los administrativos, por lo cual su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la del funcionario, si afecta, puesto que es el titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante. En consecuencia, el funcionario no solamente expresa la voluntad del órgano, sino que además ha intervenido legalmente en la formación de esa voluntad que exterioriza y representa en el ejercicio de la función pública. Tanto los *funcionarios* como los *empleados*, con las notas distintivas que les diferencian, constituyen lo que varias leyes como la Constitución y sus reglamentarias y otras ordinarias denominan *servidores públicos*”.<sup>25</sup>

Agrega este Autor que “es la propia Constitución la que establece la manera de elegir o nombrar a los titulares de los órganos fundamentales del Estado, e inclusive a los de los órganos secundarios. Las leyes reglamentarias de algunos de los artículos citados desarrollan el contenido de los mismos, en el aspecto que comento, es decir, el modo de acceder a los cargos citados y a integrar la planilla de los servidores públicos, tomando

<sup>25</sup> Galindo Camacho, Miguel Ob. Cit. pág. 240

siempre en consideración, que el titular del Ejecutivo, como responsable único de la función ejecutiva, nombra y remueve libremente a los funcionarios que desempeñan la función, como lo establece el artículo 89 citado, que inclusive le concede facultades para participar en la integración del órgano judicial o jurisdiccional”.<sup>26</sup>

Por otra parte, los derechos fundamentales de los servidores públicos como trabajadores al servicio del Estado, se encuentran establecidos en el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación transcribimos:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores;

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

---

<sup>26</sup> Ibidem. pág. 247

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley;

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto, y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares;

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir

depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

XIII. Los militares, marinos personal del servicio exterior, Agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos aplicables;

XIII. Bis. El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado; y

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

En lo que se refiere al derecho a la seguridad social, el artículo 1º de la Ley del Instituto de la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece: La presente

ley es de orden público de interés social, y de observancia en toda la República, y se aplicará:

I. A los trabajadores *al servicio civil* de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros.

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión que se refiere a esta ley.

El artículo 2° de la misma ley establece: La seguridad social de los trabajadores comprende.

I. El régimen obligatorio; y

II. El régimen voluntario

En el artículo 3° de esta Ley se establecen veintinueve conceptos entre seguros, prestaciones y servicios que constituyen el marco de la seguridad social de los *servidores públicos*.

Asimismo, las obligaciones de los servidores públicos, se encuentran regulados en principio por la Constitución Federal, que en términos de lo dispuesto por su artículo 87, el titular del Ejecutivo, es decir el Presidente de la República, tiene la obligación de rendir la protesta, al tomar posesión de su cargo.

En este contexto, el artículo 128 de la Constitución Federal, establece que:

"Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen." Las leyes reglamentarias de la Constitución establecen la misma obligación para los empleados públicos de la Federación.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en su Capítulo V artículo 44, establece a los *servidores públicos* las siguientes obligaciones:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

VI. Asistir puntualmente a sus labores;

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

En algunas ocasiones a las obligaciones de los trabajadores en general y a la de los servidores públicos en particular se les llama deberes, como es el caso del artículo 135 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, órgano Desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, que establece los deberes que deben ser observados por sus integrantes. Sin embargo, se considera que propiamente se debe hablar de obligaciones de los *servidores públicos*.

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, el maestro Galindo Camacho nos dice que "el *servidor público* que no cumple con sus obligaciones que la ley le impone en el ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo que desempeña, es decir en la ejecución de la función pública, incurre en responsabilidad, que puede ser Administrativa, civil e inclusive de carácter penal.

El Servidor Público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el mismo ámbito interno de la administración pública y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares, en cuyo caso, la comisión de faltas

administrativas da lugar a sanciones las cuales se encuentran previstas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el caso de que la conducta del servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa puede traer como consecuencia la responsabilidad civil o penal.

El caso más frecuente de responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público tiene a su cargo el manejo de fondos, y el servidor público, con su conducta, produce directamente un menoscabo en el patrimonio estatal o al patrimonio de un particular, que inclusive puede demandar pecuniariamente al Estado y al *servidor público*".<sup>27</sup>

"El servidor público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza una conducta, es decir acto tipificado como delito oficial. Los delitos oficiales en que pueden incurrir los servidores públicos: funcionarios o empleados, están tipificados en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal citados en su Título Noveno, capítulo único, relativo a la revelación de secretos, Título Décimo en sus XII capítulos relativos a delitos cometidos por servidores públicos, ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de funcionarios públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio indebido de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito; los delitos cometidos en contra de la administración de Justicia, los delitos cometidos en el Título Decimotercero, capítulo VII relativo a la usurpación de funciones públicas o de profesión, y uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias y siglas".<sup>28</sup>

El Título Cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los artículos 108 al 114 de la misma y que a continuación se transcriben,

---

<sup>27</sup> Galindo Camacho, Miguel ob. cit. págs. 270 y sig.

<sup>28</sup> Ibidem. pág. 271

constituyen el marco jurídico sobre las responsabilidades de los servidores públicos. Los artículos constitucionales citados establecen lo siguiente:

Art.108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Art.109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el Juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Art. 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Art. 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicio causados.

Art. 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones

correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Los artículos precitados, se refieren a todos los servidores públicos: altos funcionarios, funcionarios y empleados de la federación, a los funcionarios y empleados del Distrito Federal, a los de los gobiernos de los Estados y los de los Municipios.

Finalmente, es preciso dejar asentado que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son reglamentarias de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, que constituyen el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **I.4 Concepto del servicio civil de carrera**

El servicio civil pretende, básicamente vincular los intereses del Estado como ejecutor de la función pública y los de los servidores públicos como prestadores de servicios al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, esto es, lograr la convergencia de la actitud y la aptitud del servidor público en la Institución pública donde presta sus servicios, así el servicio civil de manera integral debe comprender a todos los servidores públicos que laboran en las dependencias que conforman la Administración Pública Federal.

Es de importancia transcribir el pensamiento del legislador Mexicano, respecto de la situación que guarda a la fecha el servidor público de la Administración Pública Federal, pues ella permitirá comprender la importancia que reviste el instrumentar el sistema del servicio civil en México. La exposición de motivos para la presentación del Proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que se dio a conocer ante la Cámara de Diputados expresó lo siguiente:

“Por largos años, este país fue sometido a las arbitrariedades de sus autoridades, de **sus gobernantes**, a los abusos de quienes, desde los puestos más modestos hasta los altos mandos de la administración pública, se servían de los beneficios de su encargo para hacer e incrementar su fortuna material, su capital político, y para hacer del espacio un terreno de complicidad e ineficacia.

En México operó un sistema que hizo de la función pública una veleta de azares políticos de quienes en ella iban encontrando acomodo, más allá de programas y dirección estratégica.

La alternancia en el poder y la necesidad de programar a mediano y largo plazo políticas estratégicas orientadas a atender urgentes necesidades de la población, requiere de una administración pública sólida, encausada al cumplimiento de metas de gobierno que no sean interrumpidas por el cambio de quien encabece éste.

En las democracias más **avanzadas del mundo**, la alternancia en el poder no altera sustancialmente los programas que resultan estratégicos para el desarrollo de una nación. México, me parece, enfrenta el reto de sumarse a esa dinámica de estabilizar la actividad pública en sus diversas esferas. No se trata de que quien detente el poder no pueda virar o priorizar, en función de su postura ideológica, el rumbo de un gobierno. Se trata de fortalecer las instituciones a través de un **servicio público profesional** que no se descomponga con los cambios políticos del país y como consecuencia, preserve su misión fundamental.

En este orden de ideas y en el marco de la Reforma del Estado, es necesario introducir en el debate la concepción de éste y del reflejo de sus acciones de gobierno a partir del contacto directo con la población en cuanto a los servicios que ofrece y el cumplimiento de las metas que se traza en todos sus ámbitos. Para ello, es oportuno ocuparse del servicio público, de su profesionalización.

Las dependencias de la administración pública centralizada requieren revitalizarse, revalorar y redimensionar la función de sus cuadros técnicos y profesionales especializados en las diversas materias que comprenden los fines y obligaciones que la ley les impone, por lo que es indispensable el establecimiento del servicio profesional de carrera en cada una de ellas de acuerdo con sus particulares características, adecuadas en todo momento a las disposiciones que de carácter general comprende esta iniciativa de ley".<sup>29</sup>

Como se desprende de la lectura de parte de la exposición de motivos anteriormente anotada, el espíritu del legislador se encausa al fortalecimiento de las Instituciones, dígase Administración Pública Federal Centralizada, a través del establecimiento del servicio profesional de Carrera para los Servidores Públicos, específicamente para el personal considerado como de confianza, que ocupa puestos de estructura desde el nivel de enlace hasta el de Director General, incluyendo los homólogos a éstos.

---

<sup>29</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año III, primer periodo, 24 de octubre de 2002. Págs. 150 y sig.

Ya desde principios del siglo pasado el tema del servicio civil fue abordado por los estudiosos del derecho, como es el caso del maestro Lucio Mendieta y Núñez, quien en su libro *La Administración Pública en México*, estableció que “el problema fundamental que se presenta al estudiar el servicio Civil, consiste en definir con claridad las relaciones entre el Estado y sus servidores. Es cierto que se trata de un punto de explorado derecho; pero aparte de que la doctrina no es unánime sobre el particular, la cuestión toma las proporciones de un verdadero problema, en nuestro medio, si se tiene en cuenta que el artículo 123, de la Constitución Política de la República parece considerar en sus postulados a todos los trabajadores por igual. Pero no solamente el artículo citado no establece distinciones, sino que, en su primer párrafo parece comprender expresamente a los empleados cuando dice: que el Congreso de la Unión sin contravenir las bases que establece dicho precepto, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo”<sup>30</sup>

Más adelante el autor precitado nos dice lo siguiente: “Desde el punto de vista económico es indudable que la relación entre el Estado no es la misma que existe entre el empleado privado y su patrón. El Estado, cuando menos en las funciones de estricta administración pública, no contrata a sus servidores para revender los servicios que le prestan al público, sino que organiza los servicios públicos para beneficio de la colectividad, para satisfacer necesidades generales de acuerdo con un presupuesto limitado, que no puede entregarse a las contingencias aleatorias de los contratos privados, so pena de herir en su fuente misma la vitalidad del Estado, en perjuicio de todos”.<sup>31</sup>

Asimismo nos dice que “el criterio objetivo adoptado consiste en establecer que son empleados públicos, cualquiera que sea el trabajo que desempeñen, todas aquellas personas que han sido o sean aceptadas dentro del personal de la Administración Pública

---

<sup>30</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, año 1942, pág. 152

<sup>31</sup> *Ibidem.* pág. 157

mediante nombramiento expedido de acuerdo con las asignaciones del presupuesto quienes se rigen por la Ley del Servicio Civil”.<sup>32</sup>

Sobre el servicio civil, también el administrativista Gustavo Quiroga Leos, en su libro *Organización y Métodos en la Administración Pública*, nos indica que “es una de las medidas administrativas mas importantes desde el punto de vista del mejoramiento, eficiencia y honestidad en el manejo del gasto público y en general de las actividades del conjunto de la administración pública, lo constituye la que tiende a crear e instaurar el servicio civil de carrera que se concibe como parte fundamental de la modernización administrativa.

El servicio civil de carrera es un sistema de administración de personal público desde su ingreso al servicio del Estado hasta su retiro y/o jubilación. La innovación en el sistema de personal consiste en que el reclutamiento, selección ascenso y promoción del personal público se basa en el “sistema de mérito”, es decir en los conocimientos, aptitudes y competencia técnica del candidato que va a reclutarse, seleccionarse o promoverse. El servicio civil de carrera debe entonces comprender un sistema de reclutamiento y selección de personal, un sistema de análisis y clasificación de puestos, un sistema de remuneración, un sistema de ascenso y promoción y un sistema de retiro”.<sup>33</sup>

Más recientemente, el Acuerdo que establece los Lineamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, en sus considerandos, establece: “Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006 dentro del apartado 7.3.6 “Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo”, señala la necesidad de “contar con un sistema que propicie el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño; y que el Servicio Profesional de Carrera, es un mecanismo con el que cuentan las instituciones públicas para fortalecer la democracia y el

---

<sup>32</sup> Ibidem. pág. 160

<sup>33</sup> Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y Métodos en la Administración Pública*, Edit. Trillas México, año 1996, págs. 61 y sig.

Estado de Derecho, toda vez que tener un sistema basado en la igualdad de mérito y oportunidades, permite contar con una estructura administrativa profesional, especializada y con experiencia que logre cumplir y atender de manera eficiente las expectativas y necesidades de la población, así como para dar continuidad a los planes y programas de gobierno exitosos”<sup>34</sup>

En lo que concierne al Reglamento de la Policía Federal Preventiva, se establecen los fines del servicio civil que a continuación transcribimos:

Artículo 51.- Los fines del servicio civil de carrera policial son:

I. Garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes;

II. Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de la Institución;

III. Fomentar la vocación de servicio mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de los integrantes, y

IV. Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes, para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.

Finalmente, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, <sup>35</sup> establece en primer término el objeto del Sistema del Servicio Civil. En el primer párrafo de su artículo 1 nos dice que:

“La presente ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema de servicio profesional de carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada.”

En su artículo 2, establece una definición en los siguientes términos:

“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

<sup>34</sup> Diario Oficial de la Federación, de fecha 18 de Septiembre de 2003.

<sup>35</sup> Diario Oficial de la Federación, de fecha 10 de abril de 2003

En el tercer párrafo de este artículo también establece que “serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito”.

Podemos concluir que el Servicio Civil, es un mecanismo para modernizar a la Administración Pública Federal Centralizada, mediante un sistema que propicie el desarrollo profesional del servidor público, con base en el desempeño e igualdad de oportunidades, a fin de hacerlo más eficiente y productivo.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

#### II.1 En Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Japón, Reino Unido.

##### Estados Unidos

El tratadista Pedro Muñoz Amato, nos dice que "en los Estados Unidos hay más de cien colegios y universidades que ofrecen programas de especialización en administración Pública, en muchos de los cuales se otorgan los grados de maestro y doctor. La gran mayoría están encomendados a los departamentos de ciencia política y son muy pocas las instituciones con escuelas autónomas de administración pública. Esta se estudia también en asignaturas dentro de las currículas de ciencia política y ciencias sociales.

Tomemos algunos ejemplos prestigiosos de este país: La Escuela Littauer de la Universidad de Harvard, organizada en 1937, se distingue por que adopta una definición amplia de la administración gubernamental que abarca tanto la formulación como la ejecución de la política pública, trata de evitar la especialización excesiva exigiendo formación fundamental, enfoca los problemas de la administración pública desde el punto de vista de las ciencias sociales, y ofrece un programa flexible que se ajusta a las necesidades de cada individuo".<sup>36</sup>

El autor que nos ocupa también apunta que el servicio civil de este país "Admite estudiantes avanzados de ciencias sociales y funcionarios públicos. Para el grado de Maestro exige un año de trabajo en residencia y para el de Doctor dos años por lo menos, aparte de la tesis y los exámenes orales. Estos títulos se ofrecen no solamente en administración pública, sino también en la conjunción de economía y gobierno, y respectivamente en las especializaciones separadas de esas dos materias, de

---

<sup>36</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública, T. II*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, año 1978, pág. 57

Planificación, de Administración de Negocios, y (en casos especiales) Derecho. Recomienda como el mejor programa para el servicio público el del Doctorado en Economía y Gobierno. Éste requiere preparación en seis campos seleccionados de los grupos siguientes: Grupo A 1) Política económica, 2) Gobierno comparado; Grupo B3) Moneda y banca, 4) Previsión de las fluctuaciones económicas, 5) Transporte, 6) Organización y control de industrias, 7) Hacienda pública, 8) Comercio internacional y política tarifaria, 9) Economía agrícola, 10) Problemas obreros, 11) Socialismo y reforma social, 12) Historia económica desde 1750, 13) Distribución y precios, 14) Economía de utilidades públicas; Grupo C 15) La política en Estados Unidos, 16) Opinión pública y propaganda, 17) Legislación comparada, 18) Derecho público-constitucional 19) Derecho público Administrativo, 20) Derecho Público Internacional, 21) Política internacional 22) Administración-general 23) Administración-reglamentación, 24) Procesos de planificación; Grupo D 25) Administración pública, 26) Hacienda pública; Grupo E 27) Historia política, 28) Historia económica, 29) Relaciones sociales.

La Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs, de la Universidad de Syracuse, que estableció en 1924 su programa para la preparación de administradores públicos, coincide con la filosofía de Harvard, en cuanto postula la consideración de problemas normativos junto a los de técnica, la aplicación del enfoque amplio de las ciencias sociales a los estudios de administración pública y la oportunidad de obtener grados en ciencia política y económica; pero en la práctica se caracteriza por el empeño de cultivar especializaciones más detalladas de carácter técnico, especialmente en el programa de maestro en la Ciencia de la Administración Pública, en el que ofrece conjuntamente con la Universidad de Nueva York.

Debe reconocerse que es en Estados Unidos donde más se ha desarrollado la enseñanza de la administración pública por medio de escuelas. Las tres instituciones mencionadas, aparte de que no coincidamos en algunos puntos con sus programas, están

en la vanguardia, entre todas las de su clase, por alta calidad de sus profesores y estudiantes".<sup>37</sup>

### **Inglaterra**

Sobre este país el maestro Muñoz Amato nos dice que: "Mientras en Estados Unidos la tendencia dominante es la de exagerar el valor de la teoría y de las escuelas de administración pública, en Inglaterra prevalece el extremismo contrario de que por esos medios puede ganarse poco para la formación de los administradores públicos.

Como la Clase Administrativa es la que participa en la formulación de las decisiones normativas (policy), en la coordinación y el mejoramiento de la maquinaria gubernamental, y en la administración general y el control de los departamentos del servicio público, tomémosla como la muestra más adecuada para nuestro análisis. La Clase Ejecutiva, sobre todo en sus niveles más altos, comparte algunas responsabilidades de administración general y en tal medida se aplican a ella también nuestros comentarios.

En 1934, después de estudiar cuidadosamente los hechos sobre el terreno, el profesor norteamericano Harvey Walter, señalaba como una de las tres debilidades principales de la Clase Administrativa "el no considerar a la administración pública una ciencia con un conjunto de principios fundamentales, y la insistencia en tratarla como un arte o misterio revelado sólo a los que han pasado por el rito de iniciación, o alternativamente como una facultad innata, la cual se niega a quienes no hayan sido agraciados con ella al nacer. Diez años más tarde, en la última etapa de la segunda Guerra Mundial, el Comité Assheton revisó toda la situación del adiestramiento para el servicio civil y criticó así la preparación de la Clase Administrativa

En el pasado se ha atendido muy poco al adiestramiento después del ingreso en la Clase Administrativa del Servicio Civil. El método -si es que puede llamarse así- ha sido demasiado una cuestión de azar de nadar ó hundirse.

---

<sup>37</sup> Ibidem. págs. 58 y sig.

La División de Educación y Adestramiento de la Tesorería- el centro de coordinación para las actividades designadas por su nombre- explica a los mismos miembros de la Clase Administrativa que toman sus cursos la orientación prevaleciente. Los assistant principals (el rango más bajo) se reclutan por medio de dos formas principales de concursos que administra la Comisión de Servicio Civil. La primera es para los graduados de universidad, la segunda se limita a funcionarios con experiencia de dos años en la Clase Ejecutiva y otras clases similares".<sup>38</sup>

Asimismo el autor que nos ocupa agrega: "En cuanto a los graduados de universidad, no se da preferencia particular a ninguna forma de estudios académicos, ni se espera que el recluta siga estudios posteriores de naturaleza académica en el campo de la administración pública. Los exámenes son escritos y orales, y están diseñados para seleccionar aquellos candidatos con las cualidades de inteligencia, buen sentido común, integridad y habilidad para descargar responsabilidades que los capaciten para ascender a la posición de Assistant Secretary en el curso de su carrera.

La explicación continúa describiendo las distintas etapas y formas del aprendizaje práctico período probatorio de dos años, adiestramiento práctico como Assistant Principal y la rotación en cargos diferentes. Después resume la instrucción por medio de cursos. Ésta se reduce actualmente a un curso inicial de dos semanas en la División de Educación y Adiestramiento," a la oportunidad de tomar, el curso de tres meses del Administrative Staff College que se brinda a dieciocho miembros de la clase por año," y a la posibilidad aún más remota de participar en una de las conferencias residenciales de ocho días para pequeños grupos de Principals, Assistant Secretaries y profesionales, que se celebran a razón de tres por año. El documento citado aclara las motivaciones que reducen la instrucción formal a tan pequeña dosis.

---

<sup>38</sup> Ibidem. págs. 60 y sig.

Puede él (el Assistant Principal) esperar una promoción al grado de Principal después de siete u ocho años de servicio. De ahí en adelante seguirá pasando de un puesto a otro con intervalos de duración variable. Es posible que se le preste o se le transfiera permanentemente a otro Ministerio. Puede tener un período de licencia sabática para asistir al Administrative Staff College, o aceptar una beca de estudios en el exterior si tiene suficiente suerte para obtenerla. Pero aparte de estas posibilidades, su adiestramiento a través de su carrera proviene del trabajo mismo que lleva a cabo en las tareas que se le asignen. Esta práctica está de acuerdo con la tradición establecida hace mucho tiempo de considerar a los miembros de la Clase Administrativa como aficionados inteligentes (*intelligent amateurs*), quienes forman sus juicios sobre la base de experiencia y no como resultado de un curso prescrito de adiestramiento teórico.

Las aseveraciones citadas, aunque ellas mismas no lo aclaran, son aplicables con mayor rigor a los que entran a la Clase Administrativa por promociones, con o sin exámenes, puesto que en su caso son menos exigentes los requisitos de formación académica y más decisiva la experiencia práctica. En lo que toca a preparación planeada para funciones de administración general, la Clase Ejecutiva está aún peor equipada".<sup>39</sup>

Por otra parte también este autor señala que "Los concursos abiertos exigen una educación universitaria de alta calidad (que en su 80% se debe a las universidades de Oxford y Cambridge). Por la naturaleza de los exámenes y la orientación de las universidades, la preparación de los candidatos aprobados puede ser débil en ciencias sociales, y muy especializada en campos remotos a los problemas de gobierno.

Al defender el valor de la educación general en la preparación de los administradores públicos, reconocimos la importancia de la comprensión global y de las cualidades fundamentales. En cuanto el sistema inglés no exige especialización de ciencias sociales o administración pública, para insistir en la orientación y las habilidades de carácter

---

<sup>39</sup> Ibidem. págs. 62 y sig.

básico, nuestro esquema coincide con él. Debe notarse que en otros países, Estados Unidos por ejemplo, los requisitos de ingreso y la preparación para ellos son aún más especializados, pues las clasificaciones de los cargos se subdividen en innumerables compartimientos estrechos en vez de basarse en categorías amplias como la de la Clase Administrativa. Precisamente porque la justificación de esta Clase es la necesidad de generalistas en los puestos más altos -y por tal motivo ha sido modelo de alto prestigio -no deben desvirtuarse sus premisas mediante el ingreso de personas con una educación tan parcial como podrían serlo las especializaciones de las ciencias sociales. Dentro de su propio marco de referencia es preciso insistir en una educación general mejor equilibrada con referencia a los distintos campos del saber, como denominador común para todos los candidatos. Según explicamos, en ella tendrían los estudios sociales una representación más adecuada que la exigida actualmente".<sup>40</sup>

Agrega este autor: "Siempre queda el problema de los estudios más especializados en ciencias sociales y administración pública. Si no se exigen para el ingreso, porque en dicha etapa se quieren asegurar otras cualidades de formación fundamental, no es posible ignorarlos cuando ya la selección está hecha y la carrera profesional definida. Los argumentos contrarios a ellos se expresan con tenacidad suficiente para obligarnos a reconocer que sin ser decisivos encierran un alto grado de validez. Mucho de lo que se hace pasar como ciencia social, particularmente de administración pública, es inservible. Otra parte resulta irrelevante para la administración pública. Ésta es esencialmente una disciplina práctica. Uno se prepara para ella bajo la influencia del ambiente cultural, de la familia, y de una educación rigurosa que desarrolle la mente y el carácter, sea cual sea el campo de especialización. Gran cantidad de lo que en otros países se enseña por medio de cursos y libros, en Inglaterra se adquiere del folklore del Servicio Civil, cuya calidad es alta y su abolengo es antiquísimo.

---

<sup>40</sup> Ibidem. pág. 64

Si bien es cierto que en los resultados de su actividad el Servicio Civil inglés demuestra gran eficacia, tanto más podría lograr, para beneficio propio y de otras comunidades, si se interpretasen sus experiencias con mayor rigor teórico. Es notable el escaso desarrollo en Inglaterra de la literatura sobre la teoría general de la administración pública." Los pocos libros, o se apegan demasiado a la descripción de hechos sin suficiente análisis," o se lanzan a la enumeración de reglas carentes de buena base de realismo." Tales limitaciones estimulan la desconfianza de los prácticos, que por su parte son excesivamente parcos para la explicación teórica de sus actuaciones. Así tiene que ser difícil la comunicación fructífera entre los estudiosos y los hombres de acción, entre las universidades y los departamentos del gobierno. Es de esperar que un pueblo cuyas hazañas de armonización entre la teoría y la práctica han sido tan extraordinarias, particularmente en la política, reduzca la resistencia contra la sistematización de la administración pública a una mera fobia pasajera.

Pero veamos ahora las escuelas de administración pública, pues ellas son, tanto en sentido positivo como negativo, parte importante del cuadro que venimos describiendo. Recuérdese, no obstante, que los estudios especializados en esta materia no son del medio normal de entrada o progreso en la Clase Administrativa".<sup>41</sup>

Finalmente nos dice: "La universidad de Londres mantiene un Bachillerato en Ciencias Económicas, de tres años, en el cual se permiten especializaciones de Ciencia Política con algunos trabajos de Administración Pública. En su London School of Economics and Political Science ofrece un programa de estudios superiores en ciencias sociales, dentro del cual hay un curso de dos años, para graduados, que conduce al Diploma de Administración Pública. Los elementos de esta materia, según los hemos definido, reciben muy escasa atención, predominando demasiado los estudios de política y economía. Aunque la London School ofrece excelentes oportunidades de preparación para distintos tipos especializados de servidores públicos -como economistas, diplomáticos, abogados,

---

<sup>41</sup> Ibidem. págs. 64 y sig.

administradores de colonias -en adición a las otras carreras de estudios sociales, no se adentra en el terreno de la administración general, ni mucho menos en sus distintas fases principales.

Este comentario se aplica con mayor rigor a las universidades de Oxford y Cambridge.

Oxford tiene un curso de dos años conducente al Diploma de Administración Pública y Social y otro de un año para el Certificado de Administración Pública. En el primero se exigen exámenes de cinco campos, cuatro de los cuales son prescritos; Administración Pública y Social, Elementos de Sociología y Psicología Social, Teoría Social y Política, y la opción entre Historia Social y Económica de Inglaterra desde 1760 o Historia de las Instituciones Políticas de Inglaterra desde 1830. Se requiere una práctica supervisada de tres a nueve meses según las necesidades de cada alumno. El programa del certificado abarca tres exámenes, sin práctica, en los campos de la Historia y las Instituciones Políticas de Inglaterra desde 1830, el Gobierno Local en Inglaterra y Gales desde 1830, y la Administración Pública y Social. En el Bachillerato en Artes, de tres años, hay una especialidad de Filosofía, Política y Economía, que incluye exámenes obligatorios de historia política y constitucional, y de teoría y práctica sobre instituciones políticas, más otros opcionales en ciencia política. Además, existe un programa para el Diploma de Economía y Ciencia Política, de dos años. Esta Universidad no ofrece en administración pública ningún curso o grado superior al nivel de bachillerato".<sup>42</sup>

### Francia

Respecto de este país Muñoz Amato nos dice: "La École Nationale d' Administratoin de Francia se creó en 1945, como centro gubernamental de altos estudios, con los propósitos de remediar la insuficiencia de los programas universitarios y de todo el sistema de preparación para el servicio público; corregir los defectos del reclutamiento, inclusive la descentralización que fomentaba especializaciones excesivas; democratizar las oportunidades de empleo; para dar a los funcionarios una

---

<sup>42</sup> Ibidem. pág. 66 y sig.

formación humanística "con sentido de lo que es el Estado"; y en resumen, mejorar la administración pública mediante la educación de su personal".<sup>43</sup>

El autor en mérito agrega: "La escuela admite estudiantes y funcionarios por concursos que juzgan la amplitud de los conocimientos del candidato, su capacidad de análisis y síntesis, la originalidad de sus ideas, la ordenación de su pensamiento, la elegancia de su estilo, sus cualidades "humanas" de inteligencia y de carácter, sus conocimientos especializados, y otros aspectos de su personalidad. Todos deben tener una base equivalente a la formación universitaria, sobre todo en cuestiones económicas, jurídicas, políticas y sociales. Los que demuestran deficiencias deben subsanarlas mediante estudios universitarios durante el primer año en programas confeccionados individualmente.

La característica distintiva de la escuela francesa es su empeño por complementar recíprocamente los estudios académicos y el adiestramiento práctico. Su programa regular incluye un primer año de stage de dépaysement, es decir, de trabajo práctico en un ambiente distinto para que el funcionario tenga que enfrentarse a circunstancias nuevas, cultivando su objetividad, su capacidad creadora, su comprensión humana y por consecuencia su entendimiento de sí mismo y de su comunidad. El segundo año es de estudios, tanto de formación general como de especialización. En esta etapa se toman cursos sobre sistemas políticos, sobre problemas económicos, financieros, sociales, demográficos, de defensa nacional y de relaciones internacionales; y también filosofía política; además de las materias propias de cada especialización en Administración general, Administración económica y financiera, Administración social y Relaciones exteriores. El tercer año se dedica a prácticas en empresas privadas, en organizaciones obreras y en otros sectores".<sup>44</sup>

"Se acentúan los elementos de formación básica en humanidades y ciencias sociales, pero falta el tratamiento de la administración pública como sistema de organizar y

---

<sup>43</sup> Ibidem. pág. 70

<sup>44</sup> Ibidem pág. 71

relacionar seres humanos para que trabajen con eficiencia en la realización de las finalidades públicas. No por esto deja de ser uno de los mejores modelos del mundo. Su orientación decididamente reúne los requisitos de educación general, incluyendo las ciencias sociales, con los estudios más especializados de administración pública. Además atiende en forma muy adecuada el problema de combinar los cursos académico y las prácticas sistemáticas. Finalmente, constituye un esfuerzo encomiable de establecer el puente entre las universidades y el servicio civil, que tanto necesita en Francia".<sup>45</sup>

### Canadá

El maestro Enrique Aguirre Saldívar, al referirse a este país nos dice que "bajo un gobierno monárquico parlamentarista, Canadá se rige por una joven Constitución federal promulgada el 17 de abril de 1982, con diez provincias, dos territorios y la ciudad de Ottawa como capital. El proceso de gestación del sistema federal canadiense presenta un sentido centrífugo, ya que los poderes centrales son reconocidos constitucionalmente como artífices de las entidades periféricas. Por eso, la fórmula constitucional que se utiliza es opuesta a la estadounidense: mientras las potestades locales se enumeran taxativamente, el ámbito competencial de los poderes centrales se beneficia con la cláusula residual. Y la descentralización ocurre como una decisión impulsada desde el centro, como un proceso que se arbitra por los órganos federales según las directrices de la propia Constitución.

Sin embargo, el sistema normativo del Canadá se ha visto influenciado por un federalismo periférico que cada vez otorga más fuerza y autonomía a las provincias en perjuicio de un gobierno central limitado y temeroso de movimientos de índole separatista.

Después de una etapa centralista en la primera mitad del siglo XX, cuando las dos grandes guerras mundiales obligaron a fortalecer el gobierno central con fines de

---

<sup>45</sup> Ibidem. pág. 72

seguridad y defensa, inició en Canadá, un intenso movimiento descentralizador del poder político y económico. Desde entonces, el poder de las provincias ha crecido en demérito del poder central -así, por ejemplo, el déficit en el gobierno federal contrasta con un superávit fiscal en las provincias,- resaltando el caso de Québec en el que los quebecanos han usado al gobierno provincial como un instrumento de supervivencia cultural y sus derechos se han protegido con un vigor desconocido incluso en los Estados Unidos.

La descentralización ha sido tan profunda que algunos sectores consideran que pudiera afectar al propio sistema federal. La tendencia a una escisión no lejana, junto con arraigadas diferencias regionales de índole cultural, han puesto en peligro a un federalismo caracterizado más por conflictos intestinos que por la cooperación entre sus miembros.

Canadá no tiene naturaleza centralista, y su identidad se define por sus regiones; en el país destacan las comunidades locales, tanto regionales como étnicas, al grado de que algunos analistas afirman que tanto su cultura como su política se concentran más a nivel regional que nacional.

El derecho es y debe ser reflejo de la realidad que regula, por lo que si pretendemos conocerlo y entender su estructura y funcionamiento, se hace necesario conocer también la realidad que norma y los objetivos que se pretenden alcanzar. Es por ello que respecto del Canadá, más que describir su sistema de normas, se comentan las principales características de su administración pública".<sup>46</sup>

"Cabe destacar que este perfil de la administración, que se debe reflejar en un nuevo derecho público, obedece a un modelo muy difundido en las actuales condiciones de reforma del Estado a nivel mundial: un derecho público que redimensione al Estado, que procure la justicia social, que fortalezca la democracia, que fomente la

<sup>46</sup> Aguirre Saldivar, Enrique. *Los Retos del Derecho Público en Materia de Federalismo Hacia la Integración del Derecho Administrativo Federal*, Edit. UNAM. México, año 1997, págs. 212 y sig.

descentralización de la vida política y económica, que invite a la mayor participación de la sociedad, que evalúe la calidad y eficiencia de los servicios, que mejore los niveles de control y evaluación de la gestión pública, que dignifique la labor del servidor público, que propicia un acercamiento de la humanidad con su medio ambiente, que mejore la calidad de vida del hombre y de las sociedades.

En ese orden de ideas explicamos que un aspecto determinante en el desarrollo del derecho administrativo en Canadá es el perfil que se ha buscado actualmente a la administración pública. Los criterios usados en materia de administración pública parten de la aplicación de conceptos empresariales de eficiencia y calidad en la organización y funcionamiento de las oficinas gubernamentales, con una atención especial a los gobernados y usuarios de los servicios públicos, quienes se convierten en principales evaluadores del rendimiento del gobierno".<sup>47</sup>

### **Japón**

"En Japón el sistema de carrera se basa en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. El sistema de carrera supone, por tanto, que existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo, y que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante la promoción interna. En todo sistema de carrera existe, pues, un determinado número de divisiones horizontales (categorías, escalas, grados, clases, grupos u otras denominaciones), que reflejan esa jerarquización de los empleos, y cuyos límites son, por un lado, los puntos en los que se produce el reclutamiento externo, y, por otro, los que marcan el nivel máximo al que puede llegar la promoción interna. Lo normal es que esa

---

<sup>47</sup> Ibidem. pág. 214

jerarquización horizontal tenga en cuenta el nivel formal (acreditado por un título o diploma) de los conocimientos especializados exigidos para el acceso".<sup>48</sup>

"Japón se ha limitado a la contención del crecimiento de su planta de personal, sin implicarse en políticas significativas de reducción. Entre 1990 y 1995, su media de variación anual era (OCDE:1999a) de 0,16 por ciento, equivalente al mantenimiento de efectivos. En este país no existe posibilidad para el empleador, de poner fin a la relación de empleo por causas distintas a las disciplinarias. En cuanto a las relaciones laborales, caso excepcional el de Japón, toda vez que los representantes sindicales del sector público pueden negociar pero no concluir acuerdos, y el derecho de huelga esta proscrito...

En Japón, se ha destacado (Ikari: 1995,81) que sería difícil entender su modelo de empleo público sin tener en cuenta cuáles son las prácticas de gestión de recursos humanos en el sector privado, peculiares y diferentes a las del resto de los países analizados. La interpenetración entre ambos sectores se pone de manifiesto en la existencia de los mismos rasgos dominantes: contratación por vida, ausencia de reclutamiento exterior a media carrera, promoción interna, movilidad frecuente, antigüedad, formación en el puesto de trabajo, uniformidad de las condiciones de trabajo e inexistencia de sistemas de negociación colectiva.

#### 1. Porcentaje de empleo público respecto al empleo total,

Alemania 15,3%

Bélgica 18,7%

Canadá 18,9 %

España 15,3%

Estados Unidos 13,2%

Francia 25,1 %

Holanda 13,5%

Italia 15,8%

---

<sup>48</sup> Longo, Francisco. *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas, Mérito con Flexibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. E. U. A. Año 2001, Pág. 14

Japón 5,9%

Reino Unido 14,1%

Suecia 30,7%

México 15.0% " 49

De los antecedentes que hemos estudiado en los países citados, se tiene que en los mismos se han creado mecanismos con el propósito de mejorar los esquemas de administración de personal, estimulando la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, para lo cual han venido operando modelos de servicio civil, acordes con las necesidades de su propia administración pública, pero en todos los casos con la finalidad de obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, lo que se traduce en el alcance de metas y objetivos en plazos más cortos y con menos recursos.

Estos países han venido operando sus modelos tomando en consideración las características y modalidades específicas acordes a su cultura, tradiciones y condiciones socio políticas y económicas; no obstante lo anterior, encontramos algunas afinidades entre sí, localizándose, éstas, dentro de un marco del servicio civil, que define nivel jerárquico, órgano responsable de su aplicación, clasificación de puestos, selección y contratación, remuneraciones, promoción, desarrollo de personal, planeación de recursos humanos, relaciones jurídico laborales, programas de seguridad social e higiene; y, sistemas de información,

Respecto a la clasificación de puestos cuentan con catálogos y en cuanto a remuneraciones cuentan también con tabuladores generales de sueldos que son establecidos por niveles y regiones, de tal manera, que el sueldo es equiparado con el contenido de funciones, atribuciones y responsabilidades; las prestaciones y servicios adicionales se dan como incentivo y reconocimiento al mérito y desempeño.

El reclutamiento es generalmente centralizado, tomándose como base las aptitudes y conocimientos relacionados al puesto, grado de escolaridad; por ejemplo en Estados Unidos, el requisito mínimo para niveles inferiores es el equivalente a la

---

<sup>49</sup>Ibidem. Pág. 10

educación secundaria en nuestro País. Existen además convenios de coordinación para programas de reclutamiento y difusión de vacantes en universidades y centros de enseñanza superior.

Para la selección de personal es requisito indispensable el examen de admisión, su aplicación en la mayoría de los casos es centralizada y normalmente nunca se remite un sólo candidato, sino que se proporcionan tres o cuatro candidatos para una mejor selección, pero ésta siempre se lleva a cabo con base en la habilidad, conocimiento, capacidad y cualidades personales, por medio de un examen de oposición y en algunos países exámenes prácticos y de conocimiento en su área, para lo cual existe un jurado que , analiza y determina los méritos del aspirante.

El desarrollo técnico p profesional del personal en estos países se lleva a cabo en forma interna y externa, a través de organismos gubernamentales, abarcando ramas y niveles con programas más específicos y continuos, celebrándose además, convenios para estos efectos con instituciones educativas nacionales y extranjeras.

Los ascensos para los empleados al servicio del Estado, se otorgan en estos países con base a un sistema de promociones: ya sea a través de concursos de conocimientos, considerando también factores como, habilidades, méritos y formación profesional. Sin embargo, los niveles de directores y supervisores de nuevo ingreso deben someterse a un período de prueba, antes de obtener su nombramiento definitivo.

Adicionalmente, existe un sistema de evaluación del desempeño, se aplica en todos los niveles y los factores que se consideran para la evaluación son: eficiencia y productividad, trabajo y calidad, conocimientos profesionales, logro de objetivos, cualidades de organización y aptitud para la dirección.

Por otra parte, se han desarrollado programas de motivación en los cuales hay diversas y variadas actividades para fortalecer los sistemas de incentivos para los trabajadores lo que conlleva a mejorar su actitud ante el trabajo. Estos programas toman como base el desempeño sobresaliente, el sistema de méritos o evaluación de la actuación; se otorgan

recompensas y promociones, vacaciones pagadas, seguros de vida, privilegios y plazas de especialización.

En cuanto a las relaciones jurídico laborales, éstas comprenden la obediencia a las leyes que regulan las obligaciones del servidor público y principios de ética, asesoría sobre políticas laborales, a los empleados les asiste el derecho a apelar decisiones que afecten su promoción, aumentos de salarios, cambios, suspensión o disminución de grado; contando con una estricta vigilancia contra abusos de poder.

En los países considerados se llevan a cabo programas de información sobre tecnología de punta, a nivel regional y central, proporcionando información general sobre recursos humanos y sistema de información para bolsa de trabajo del gobierno federal, lo cual facilita la administración del personal público.

## II.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO

Nuestro país se encuentra en un punto trascendental en cuanto al desenvolvimiento y desarrollo de la administración pública y por ende del servidor público, que se plantea en un contexto histórico y reclama la necesidad de instaurar un modelo de servicio civil, acorde con la urgente modernización de la administración pública, que comprende el apremiante requerimiento de promover la eficiencia y productividad del servidor público,

En consecuencia, es necesario remontarse a los antecedentes que sobre la materia se consideran los más importantes y que se presentan en el presente estudio en breve reseña, para estar en posibilidad de visualizar la secuencia y hechos sobresalientes y poder llegar al enfoque y perspectiva que demanda la instrumentación del nuevo sistema propuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril de 2003.

50

De esta forma, encontramos que en el devenir histórico de la administración del personal al servicio del Estado, se ha desarrollado respondiendo en su momento a las condiciones imperantes, buscando resolver la problemática conforme se fue presentando.

Así encontramos que en el año de 1859, cuando Benito Juárez manifiesta a la nación el ideario y el programa sustancial de su administración, consideraba indispensable reestructurar las oficinas y reajustar a los empleados del gobierno, con la idea de disminuir su número a lo puramente necesario, de modo que el gobierno pudiera tener pocos y buenos empleados, para cuya selección atendería, sobre todo, a la aptitud y honradez y no al favoritismo o al espíritu de pertenencia a un partido.

Como antecedentes históricos del servicio civil en nuestro país el maestro Jorge Olivera Toro, nos dice que "se hicieron intentos para reconocer los derechos de los burócratas en razón de su antigüedad, así se cuenta con el antecedente de un proyecto de ley del servicio civil que data desde el año de 1911, cuando fue

---

<sup>50</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

presentado a la cámara de diputados por Justo Sierra Jr. y el también diputado Tomas Berlanga, que si bien no llegó a aprobarse quedó como antecedente para el Congreso Constituyente.

También fracasó el intento de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo que el diputado Amílcar Zentella, presentó en la sesión del 30 de octubre de 1929. En realidad, fue a partir de 1930, cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública.

Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el artículo 5º. Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. Esto es, nadie está obligado a prestar servicios, incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución. Ese precepto, ni con mucho alcance, amparaba los derechos del personal burocrático.

La ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la legislación del trabajo, sino que su situación la regulaban las leyes del Servicio Civil. Ensombrecía el pensamiento, la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial, inadmisibles para esta relación jurídica".<sup>51</sup>

"Con mucha timidez se publicó, el 14 de julio de 1931, un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, precedente éste de la futura legislación burocrática. Después, el 12 de abril de 1934, se publicó el Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, dictado por el entonces Presidente de la República general Abelardo L. Rodríguez. Fue el primer paso

---

<sup>51</sup> Olivera Toro, Ob. Cit. pág. 340

serio de la regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del estado, aun cuando era manifiesta su inconstitucionalidad; por ello su vigencia fue fugaz. Sancionaba los derechos de percepción de sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria. Sin embargo llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal”.<sup>52</sup>

Aunque la Constitución Federal de 1917, no estableció ninguna disposición específica en esta materia, pues omitió la reglamentación o definición de las características de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, la Ley Federal del Trabajo de 1931, estatuyó en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran.

El Dr. Baltasar Cavazos Flores, nos dice que: “En el gobierno del general Cárdenas congruente con su convicción de proteger los derechos de los trabajadores y seguro de que el país había logrado ascender a la vida institucional, expidió el 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”,<sup>53</sup>

Este estatuto aunque no recoge el concepto de servicio civil en los términos del acuerdo presidencial de 1934, mencionado anteriormente, observa una regulación más avanzada de la relación entre el Estado y sus servidores, pues reglamenta con mayor amplitud la relación jurídica del trabajo burocrático, reconociendo la antigüedad de los servidores públicos y que los conflictos de carácter laboral se ventilasen ante un tribunal.

---

<sup>52</sup> Ibidem. págs. 340 y sig.

<sup>53</sup> Cavazos Flores, Baltasar. *El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica*. Edit. JUS, México, año 1976, pág. 226

El Estatuto precitado, fue abrogado en 1941, por la expedición de un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se llevó a cabo una ampliación general de los empleados de confianza y aclaró las condiciones que normarían los ascensos, pero en esencia conservó las mismas disposiciones de su antecedente.

El maestro Jorge Olivera Toro, nos dice en su obra que: "Como los Estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se incorporó al texto del artículo 123 Constitucional el apartado "B", El propósito de esta adición histórica para los servidores públicos, fue la de regular las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos a través del cual se elevan a rango constitucional los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Asimismo nos dice que: La iniciativa del entonces Presidente licenciado Adolfo López Mateos, entre otros aspectos señalaba: Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado".<sup>54</sup>

Posteriormente, en diciembre de 1963, se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en donde queda ampliada la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

---

<sup>54</sup> Olivera Toro, Jorge Ob. Cit. págs. 342 y sig.

También se expide la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, que ha sido sujeta a una serie de adecuaciones para garantizar el reconocimiento a que se hagan acreedores los trabajadores por el buen desempeño de sus labores.<sup>55</sup>

En lo referente a la seguridad social para los servidores públicos, en el mes de agosto de 1935, se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que tuvo como propósito principal integrar un sistema de seguridad social a través de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.

Esta ley fue abrogada en diciembre de 1947, por una nueva Ley que se orientó a extender las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos.

En esta materia se alcanza un mayor auge cuando se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante la ley que se publicó el 30 de diciembre de 1959, misma que fue abrogada por la nueva Ley publicada en diciembre de 1983.<sup>56</sup>

En lo que se refiere a los esfuerzos para coordinar las acciones de las dependencias en materia de capacitación administrativa del personal de base, en 1971 se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En diciembre de 1972,<sup>57</sup> al establecerse la semana laboral de cinco días de trabajo por dos de descanso, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, como un mecanismo asesor para la fijación de políticas en torno a la administración de personal, con el fin de procurar el aumento de la eficiencia en el servicio y funcionamiento de las dependencias y entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

---

<sup>55</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1975.

<sup>56</sup> Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

<sup>57</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1972.

Mediante Acuerdo Presidencial del 5 de diciembre de 1975, quedó formalmente regulado el establecimiento de normas y mecanismos para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

Durante el año de 1983, se reestructura la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, para convertirse en la del Servicio Civil; a la que el Reglamento Interior de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le confió, entre otras las atribuciones y responsabilidades siguientes:

Artículo 24.- la Dirección General del Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el servicio civil de carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;

II.- Proponer normas en materia de catálogo de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y en general, sobre administración y desarrollo del personal federal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente;

III.- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la Administración Pública Federal;

IV, Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la Administración Pública Federal;

VII. Establecer, en coordinación con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.

Como ya se señaló, con el objeto de institucionalizar el sistema se creó la Comisión Intersecretarial del servicio civil, a la que se le confieren en el acuerdo correspondiente, entre otras las siguientes atribuciones y responsabilidades.

Primero. Se crea la comisión intersecretarial del servicio civil como un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo federal para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.

Tercero. La comisión tendrá las siguientes funciones:

Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera;

II.-Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera;

III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del servicio civil de carrera;

Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del servicio civil de carrera;

De lo anteriormente reseñado, podemos concluir que en el régimen que gobernó el país durante el sexenio 1982-1988, intentó instaurar el servicio civil de carrera en México, sin embargo faltó voluntad y decisión política para su implementación, pues como ha quedado descrito se instrumentó el sustento jurídico sin que se llegara a concretar su instrumentación.

### CAPITULO III

#### EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA, REFERENCIA A LOS PROCESOS INHERENTES A UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Iniciaremos este capítulo, considerando que el servicio civil de carrera es un mecanismo de que dispone la administración pública para alcanzar sus fines, esto es como lo indica el Maestro Enrique Aguilar Saldívar, "La Administración Pública implica metas, política, planeación, organización, decisión, presupuestación, finanzas, dirección, coordinación, control supervisión y, en suma, todas las tareas de administración de la cosa pública en el Estado social de derecho"<sup>58</sup>

Es importante entonces dejar asentado en el presente estudio que el factor humano, es decir el servidor público es el que tiene que echar a andar ese gran engranaje que conocemos como administración pública, en todos sus procesos,

El mismo Maestro Aguilar Saldívar, ofrece en el libro citado entre otras reflexiones sobre la administración pública en su íntima relación con el Estado, la política, el poder y el derecho, las siguientes:

"Los retos del futuro plantean la necesidad de un nuevo Estado y por ende, un cambio en la estructura y funcionamiento de su aparato administrativo.

Cada Estado posee sus propias características, y aunque los problemas puedan parecer similares tiene que atender a sus condiciones particulares. De aquí que la administración pública no debe importar modelos ajenos a las circunstancias de su Estado. Por lo contrario, debe evaluar sus necesidades y los medios propios para satisfacerlas, tomando en consideración los factores que sobre ellos influyan (económicos, políticos, culturales, sociales, etcétera). La administración debe ser fuente de inteligencia, imaginación y cambio.

---

<sup>58</sup> Aguilar Saldívar, Enrique Ob. Cit. pág. 24

El factor humano dentro de la administración es extremadamente importante. Se debe concientizar al administrador sobre la trascendencia de su función, elevar su grado de preparación y su espíritu profesional y de servicio. El divorcio de los administradores con la problemática social y su despolitización propician el alejamiento entre el gobierno y el pueblo. Debe existir una mejor actitud del servidor público hacia el gobernado, cuidando la calidad del servicio dentro de un marco de absoluta legalidad. El servicio civil de carrera es una alternativa hacia la profesionalización de la administración pública”<sup>59</sup>

En este orden de ideas el tratadista José María Castillo Velasco, en su Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano, estableció que: “La satisfacción de ciertas necesidades, el cuidado de ciertos intereses de los pueblos, el buen servicio público requieren conocimientos especiales, en determinadas ciencias, en determinados ramos de la administración, y tales circunstancias exigen el establecimiento de cuerpos especiales bien sean de simple consulta, bien sean para el ejercicio de determinadas atribuciones. La acción administrativa se ejerce en virtud de las leyes, y no obstante hay mucho en su ejercicio que depende de la prudencia y acierto de los funcionarios”.<sup>60</sup>

Por ello reviste de actualidad lo que dejaron escrito en sus obras los tratadistas del derecho, pues del éxito que se tenga en la implementación del servicio civil de carrera, se traducirá en una administración pública fortalecida por su eficiencia y productividad en la prestación de los servicios que demanda la sociedad.

En principio el servicio civil consta de tres etapas: pre-empleo, empleo; y, post-empleo, en cada una de ellas están integrados los diferentes procesos que lo componen y los instrumentos que permiten su instrumentación y desarrollo para cubrir sus objetivos; a continuación se define cada una de las etapas y se describen los procesos que las componen.

---

<sup>59</sup> Ibidem. págs. 25 y sig.

<sup>60</sup> Castillo Velasco, José María. *Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. Edit. UNAM, México, año 1994, págs. 17 y sig.

### III.1 Proceso de pre-empleo

Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al servicio civil y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

Sobre este tema Mario Martínez Silva nos dice lo siguiente: "El rápido cambio tecnológico y la gran especialización del trabajo derivados de la revolución industrial, así como el fortalecimiento del movimiento laboral y la instauración del servicio civil en la administración pública, determinaron que el problema del manejo del personal de las organizaciones cada vez mas complejas, se convirtiera en tema de reflexión y finalmente, en campo del conocimiento científico y técnico.

Paulatinamente fueron surgiendo, en las más grandes organizaciones, especialistas encargados de la admisión, el entretenimiento, la remuneración y la seguridad de los trabajadores que, a principios de siglo, constituyeron los antecedentes inmediatos de las actuales unidades de personal. En la actualidad, la administración de personal constituye un campo de aplicación de conocimientos derivados fundamentalmente de la psicología, sociología, economía y administración. Su objetivo es estudiar y desarrollar las formas como los seres humanos pueden ser efectivamente integrados a las diversas organizaciones que requiere nuestra sociedad. Esto es, la administración de personal esencialmente tiene como finalidad asignar racionalmente los recursos humanos, mantener e incrementar el nivel de las habilidades que los mismos deben poseer conforme a la estructura orgánica y técnica de las organizaciones y sustentar en ellas cierto patrón de comportamiento congruente con las operaciones que éstas realizan para lograr sus objetivos".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. Martínez Silva Mario, y otros. *La Administración Pública Federal*, Edit. UNAM, México, año 1972, págs. 36 y sig.

“Este fin se lleva a cabo por medio de la planeación, coordinación del control del proceso de integración de los individuos a las organizaciones, el cual se compone fundamentalmente de la clasificación de puestos, el reclutamiento, la selección, la contratación; la introducción al puesto, la remuneración y prestaciones, la motivación, la evaluación, las relaciones laborales, la capacitación y el desarrollo. Cada uno de estos elementos interrelacionados entre sí concurren a lograr los objetivos de la administración de personal y están íntimamente ligados con todos los demás aspectos de la organización y con el medio ambiente en que éste se encuentra”.<sup>62</sup>

### **Reclutamiento.**

Es el proceso mediante el cual se localizan y atraen del mercado laboral a los aspirantes mas calificados para ingresar y desarrollarse en el servicio civil, a través de las fuentes de reclutamiento a saber internas y externas.

El autor precitado nos dice que “El reclutamiento está directamente relacionado con los planes y programas del organismo, pues su finalidad es satisfacer las necesidades de personal motivadas por el crecimiento de la organización o el desarrollo científico y tecnológico, así como sustituir al que deserta por diversos motivos. Al respecto es importante la selección de las fuentes de reclutamiento, que pueden ser internas, si para ocupar una vacante se prefiere al personal que pertenece ya al organismo; o externas si se buscan personas ajenas en escuelas, agencias de colocaciones, por medio de la comunicación masiva.”<sup>63</sup>

De lo anterior podemos afirmar que para fortalecer el sistema de reclutamiento es necesario que la administración pública establezca convenios de colaboración con las instituciones educativas pues ello permitirá a la administración contar con candidatos mejor preparados.

### **Selección**

Consiste en el proceso mediante el cual se analizan los conocimientos, capacidades, experiencia, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados, a fin de determinar

---

<sup>62</sup> Ibidem. Pág. 38

<sup>63</sup> Ibidem. Pág. 40

cuales son los más aptos e idóneos para ocupar los puestos vacantes de la administración pública, con base a los requisitos establecidos en los Catálogos Institucionales de Puestos.

Sobre este particular Mario Martínez Silva, nos dice que: “la selección se realiza a través de dos tipos de análisis, cuyo resultado favorable permite predecir que el individuo seleccionado reúne los conocimientos, aptitudes y actitudes que le permitirán ocupar satisfactoriamente el puesto al que aspira. El primer tipo de análisis consiste en el examen de sus actividades anteriores: estudios realizados, empleos ocupados, referencias, comportamiento observado, etc. El segundo se refiere al análisis de sus conocimientos, aptitudes y actitudes presentes, esto es, los que posee al momento de solicitar el empleo”.<sup>64</sup>

Al respecto se tendrán que definir la normatividad y las guías técnicas correspondientes para que las dependencias cuenten con los instrumentos que les permitan, en cuanto al reclutamiento, llevarlo a cabo internamente cubriendo las vacantes que se generen apoyados en el servicio civil de carrera, que inclusive debe ser un sistema funcional e intercomunicado entre las dependencias que conforman la administración pública, ello permitirá el desarrollo profesional de los servidores públicos, y cuando no se puedan ocupar a través de este instrumento, recurrir a las fuentes externas, como son las bolsas de trabajo y las instituciones del sistema educativo nacional con las que previamente se deberán establecer convenios.

En lo relativo a este último proceso, del personal reclutado se efectuará la selección del personal que independientemente de reunir los requisitos de ingreso, acrediten ser idóneos a través de concursos mediante exámenes de oposición, cuyas bases estarán contenidas en las guías técnicas correspondientes, con lo cual se otorgará igualdad de oportunidades a los candidatos.

---

<sup>64</sup> Idem.

### **III.2 Proceso de Empleo.**

Es la etapa en la cual se formaliza mediante el nombramiento la relación laboral entre el servidor público y el Estado; con ello se vinculan los intereses del personal contratado con los objetivos institucionales y es la que origina que el servidor público se integre al sistema del servicio civil de carrera de la administración pública federal.

Cabe señalar, que es precisamente esta etapa la que genera el establecimiento de derechos y obligaciones que pasan a formar parte fundamental del desarrollo de los procesos que conforman el servicio civil de carrera.

#### **Nombramiento o contratación**

El nombramiento es el documento legal expedido por el Estado por medio del cual se formaliza la relación de trabajo entre el personal seleccionado y el Estado. Cabe aquí señalar que en la Administración Pública Federal Centralizada además se tiene la figura de servidores públicos contratados por honorarios. También es importante dejar asentado que es este momento en el que el servidor público se obliga a prestar sus servicios en determinadas condiciones y el Estado se obliga a cubrir esos servicios mediante una contraprestación determinada, es decir mediante un salario que deberá ser acorde con los servicios prestados.

El maestro Gabino Fraga, nos dice que “el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento.

El nombramiento puede ser el acto de una voluntad o el de varias. En este último caso, recibe el nombre de elección; pero su naturaleza jurídica no es, por eso, distinta de la del nombramiento. En efecto, puede la ley requerir que en vez de que la designación corresponda a una sola persona, sea el resultado del acuerdo

de varias. Entonces, el concurso de todas ellas viene a ser, como una unidad, la que determine el mismo efecto jurídico que el producido por una sola voluntad”.

65

### **Inducción**

Consiste en proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información que le motivará y permitirá identificarse con el puesto que se le asignó, con los objetivos institucionales y las responsabilidades contraídas, así como que derivado de su ingreso, pasa a formar parte del sistema del servicio profesional de carrera.

Asimismo, se le informa de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho y de las obligaciones laborales que contrae como servidor público,

Respecto de esta fase, la administración pública deberá dar a conocer al recién ingresado servidor público el marco jurídico que rigen sus obligaciones Institucionales.

Sobre la inducción el autor Martínez Silva, nos dice que: “esta introducción normalmente consiste en proporcionar información al miembro de nuevo ingreso sobre los objetivos, antecedentes, estructura, política de personal, por medio de manuales , pláticas, etcétera y en la presentación personal con su supervisor y compañeros, así como la explicación de su labor e instalación en su lugar de trabajo”.<sup>66</sup>

### **Remuneración y Prestaciones**

El autor multicitado al referirse a la remuneración y a las prestaciones nos dice que: “son la compensación en dinero y en especie al individuo por su contribución a los objetivos organizacionales. En lo que respecta a la remuneración, establecer una estructura de salarios adecuada es una labor sumamente compleja que generalmente se basa en otorgar a trabajo igual,

<sup>65</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, año 1987, págs.. 133 y sig.

<sup>66</sup> Zorrilla Martínez, Pedro, Martínez Silva, Mario y otros, Ob. Cit. pág. 41

remuneración igual. Por lo tanto, para establecer el salario que normalmente debe corresponder a cada puesto, es común ponderar los diversos aspectos consignados en la descripción y especificación del mismo, tales como conocimientos, carga de trabajo, esfuerzo requerido, responsabilidad, etcétera, a fin de asignar un valor a cada puesto y de establecer escalas de salarios conforme al grado de dificultad que encierra cada trabajo; esta técnica se denomina valuación de puestos. Es frecuente también auxiliarse en esta labor de encuestas regionales o locales de salarios, a efecto de que la remuneración sea congruente con el medio ambiente y pueda prevenirse una posible deserción de los trabajadores.

Las prestaciones tienen como objetivo proporcionar a los individuos servicios y seguridad contra contingencias a fin de crearles condiciones de vida que les permitan estar en posición de desempeñar adecuadamente su trabajo, tanto para el mismo como para sus familiares. Así por ejemplo, son importantes para el mantenimiento del trabajador en su integridad física, los programas de seguridad y de salud, obligatorios para casi toda organización. También las prestaciones económicas: pensión, seguro de vida, préstamos etcétera; recreacionales: equipos deportivos, clubes sociales; o de bienestar, como serían los programas de vivienda, cafeterías, tiendas, guarderías, etcétera. En gran parte, también las prestaciones se otorgan proporcionalmente a la remuneración que se percibe".<sup>67</sup>

Sobre el tema del salario Miguel Duhalt Kraus, en la obra citada, nos dice que "El desempeño de un cargo no se considera como una fuente de ingresos que pueda explotarse para obtener rentas o emolumentos, como ocurría normalmente en la edad media o en los albores de los tiempos modernos. El funcionario recibe un salario reglamentado y generalmente alguna seguridad para la vejez".<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Ibidem, págs. 41 y sig.

<sup>68</sup> Ibidem. pág. 78

## Capacitación

Es el conjunto de técnicas que aportan al servidor público, los elementos de conocimiento que le permitirán, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado, y, por la otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos de mayor responsabilidad y jerarquía se lleguen a generar; propiciando a la vez, que las dependencias del ejecutivo federal cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que se tienen asignados.

Mario Martínez Silva nos dice sobre este aspecto que "El objetivo de la capacitación es ajustar los conocimientos, habilidades y actitudes del individuo a los requerimientos del puesto que ocupa conforme a la dinámica de la organización. La capacitación puede ser previa al ingreso del individuo, si el sistema educacional no produce elementos con las características que se necesitan, o periódicamente posterior al ingreso, a efecto de mantener actualizadas las habilidades conforme a los cambios que sufra la estructura orgánica y técnica, o bien, para corregir los defectos detectados en la evaluación". <sup>69</sup>

## Desarrollo

Es el conjunto de programas implementados por la Administración Pública dentro del sistema del servicio profesional de carrera a través de los cuales se proporciona al servidor público la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal, familiar y sociocultural.

Martínez Silva nos dice sobre el desarrollo que "tiene como finalidad el incremento de las habilidades, aptitudes, conocimientos, del personal a fin de lograr su mejor aprovechamiento en un puesto superior al que ocupa. El desarrollo es necesario para satisfacer los requerimientos del avance de la organización y también sustituir a los miembros que por cualquier motivo abandonan la misma". <sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ibidem. pág. 44

<sup>70</sup> Ibidem. pág. 45

## Promoción

Es el mecanismo que le otorga dinámica al servicio civil de carrera, toda vez que permite al servidor público el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y consecuentemente de una mejor remuneración a través del concurso, mediante exámenes de oposición, que garantizan al estado un servicio civil justo, equitativo y transparente.

El maestro Gabino Fraga, sobre este punto en su obra nos indica que "Otro de los derechos que integran la situación del empleado público es el derecho al ascenso. El concepto jurídico del ascenso comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo. El derecho administrativo moderno tiende a reconocer que el nombramiento para un empleado no es frente al individuo, el final de una situación personal, sino el punto inicial de una gradual ascensión hacia una mejor posición".<sup>71</sup>

"En otros términos, el derecho moderno tiende a desarrollar como base del servicio civil, la carrera del empleado, creando a favor de éste la posibilidad de ir mejorando mediante el ascenso. La finalidad de éste es, como dice Ruiz y Gómez, obtener el personal más idóneo en los cargos públicos. Atiende, pues, al interés del servicio. Varios son los sistemas adoptados para el ascenso de los empleados públicos. Entre de ellos puede citarse el de elección libre, el que toma como base la antigüedad en el servicio, el que se funda en los méritos adquiridos por el empleado y el que se apoya en las aptitudes del aspirante. La reforma constitucional ordena que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad".<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Gabino, Fraga. Ob. Cit. Pág. 145

<sup>72</sup> Ibidem, págs. 145 y sig.

En cuanto a esta relevante etapa, en primera instancia la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como su mas reciente antecedente, el Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, definen los alcances en cuanto a los niveles jerárquicos que se consideran dentro del sistema del servicio de carrera, la Nueva ley establece la profesionalización desde el nivel de enlace y el grado máximo es el de Director General o sus homólogos.

En lo que respecta al nombramiento, se tiene que diseñar un nombramiento tipo, de aplicación general, que contenga los datos del servidor público, clave de registro en el sistema del servicio de carrera, puesto asignado, fecha de la última promoción, remuneración y la información adicional, necesaria para coadyuvar a un mejor funcionamiento del sistema y subsistemas instaurados por el servicio de carrera.

En lo que se refiere a la inducción, es importante elaborar la normatividad y guías técnicas que permitan a las dependencias homogeneizar los programas institucionales para el otorgamiento de la inducción:

- a) Al puesto, para informar y explicar a detalle sobre cada una de las funciones, responsabilidades, derechos y obligaciones inherentes al puesto a desarrollar como servidor público;
- b) De las instituciones, dando a conocer sus antecedentes, atribuciones, delegación de facultades, organización, estructura, en su caso ámbito jurisdiccional, programas, objetivos y metas de las mismas;
- c) Las oportunidades de desarrollo personal y profesional que otorga al servidor público de la administración pública federal el sistema de carrera profesional informándole, además en qué consiste éste de manera integral,

d) Sobre la seguridad social, difundiendo los derechos, procedimientos y requisitos para el goce de las prestaciones y servicios que otorga el estado.

e) En lo relativo a la capacitación, es necesario emitir la normatividad y guías técnicas respectivas para que las dependencias implanten programas de aplicación general para capacitar al servidor público en el puesto que pasa a ocupar, con la finalidad de propiciar su mejor desempeño; y,

f) En cuanto al desarrollo, es necesario la implementación de programas específicos de capacitación por medio de los cuales se le brinde al servidor público las herramientas necesarias para que pueda estar en condiciones de concursar para ocupar puestos ubicados en niveles de mayor responsabilidad y jerárquicamente superiores.

Asimismo, se requiere fortalecer los programas con que cuenta el Estado, que permitan a las instituciones implementar programas de superación personal, convivencia familiar y participación social, para los servidores públicos.

g) En relación a la promoción, la nueva ley permitirá instrumentar la metodología necesaria que otorgue al sistema del servicio de carrera funcionalidad e intercomunicación para su óptima operación, pues de ella depende que el estado lleve a cabo los movimientos de ascenso, sustentados en la capacidad, conocimientos habilidades y méritos de los servidores públicos.

Con lo anterior, se pretende además, que las dependencias al promover estrictamente al personal que logre calificar satisfactoriamente en el concurso correspondiente, fortalezca sus plantillas con cuadros técnicos y profesionales que cuenten con suficiente grado de especialización, lo cual redundará en el cumplimiento eficaz y oportuno de las metas y objetivos que tienen asignados.

Para ello, es de suma importancia el contar e implementar sistemas para calificar la actuación y/o evaluación del desempeño transparentes y equitativos, que permitan estimular al personal para desarrollarse adecuadamente en los puestos que comprende el sistema del servicio de carrera de cada dependencia. Independientemente de fortalecer el sistema de premiación de aquellos servidores públicos que sobresalgan en el desempeño de las funciones encomendadas, y recompensar al personal destacado, en términos de lo que establece la ley de la materia.

### **III.3 Proceso de post-empleo**

Es la etapa final de la carrera del servidor público, representada por la separación del servicio activo prestado en la administración pública federal, reservando en los casos previstos por la ley, sus derechos a la seguridad social, esta etapa se integra por los procesos de baja, jubilación y pensión.

El maestro Gabino Fraga nos dice que “la falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad. La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la Administración de que forman parte.

La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal. Esa responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento”.<sup>73</sup>

Finalmente nos dice que “por su parte la reforma constitucional ha establecido que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el

---

<sup>73</sup> Ibidem. Págs. 140 y sig.

procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley”<sup>74</sup>

### **Baja**

Es la separación del trabajador de las actividades desarrolladas en el servicio civil de carrera, originada por tres causas principalmente: cese, renuncia y defunción.

### **Cese.**

Es el término de la relación jurídico laboral ejercida por el estado por incumplimiento a las obligaciones establecidas que implican violaciones a los ordenamientos legales que rigen dicha relación.

El maestro Acosta Romero nos dice que: “a fin de que el titular de una dependencia pueda cesar sin responsabilidad alguna a un trabajador antes de cumplir el término señalado, debe de existir necesariamente la nota desfavorable que lo motive, esto es, una situación que redunde en la consideración de que aquél no ha prestado sus servicios es forma satisfactoria para la dependencia, aun cuando la misma no quede comprendida dentro de las causales de cese justificado estatuidas en el numeral 46 de la ley burocrática”<sup>75</sup>.

### **Renuncia.**

Es el derecho constitucional que le asiste a todo servidor público de manifestar su decisión unilateral y personal para dejar de prestar sus servicios en la Administración Pública Federal. Cabe transcribir el tercer párrafo del artículo 5º. De la Carta Magna que establece: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad

---

<sup>74</sup> Ibidem. pág. 145

<sup>75</sup> Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Ed. Porrúa, México, año 1995, pág. 198

judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123". La renuncia, es pues la manifestación de la voluntad de la persona de no prestar sus servicios al Estado.

### **Defunción**

Es la terminación de la relación laboral con el Estado y por consecuencia del servicio civil de carrera por fallecimiento del servidor público.

### **Jubilación**

Es la terminación de la relación jurídico laboral con el Estado y consecuentemente del servicio civil de carrera, derivado de la separación del servicio del servidor público una vez cumplidos los años de servicio requeridos para la jubilación en la administración pública, que establece la normatividad de la materia.

Martínez Silva, al referirse a la jubilación nos dice en su obra: "que es el tipo de conducta patronizada compuesta principalmente por el nivel de ejecución, de actitudes y de valores, que se considera ejemplar para que los miembros de las organizaciones realicen el esfuerzo cooperativo hacia los objetivos organizacionales con satisfacción individual. Esto último implica que el personal debe tener dentro del organismo un mínimo de expectativas satisfechas, a fin de que permanezca dentro del mismo hasta su jubilación y no exista deserción por expectativas no satisfechas".<sup>76</sup>

### **Pensión**

Es la terminación de la relación jurídico laboral con el Estado y del servicio civil de carrera, originada por invalidez o riesgos de trabajo sufridos por el servidor público.

---

<sup>76</sup> Zorrilla Martínez, Pedro, Martínez Silva, Mario y otros, Ob. Cit. pág. 48

Tanto la pensión como la jubilación forman parte de la seguridad social a que tienen derecho los servidores públicos de la Administración Pública Federal, al respecto el maestro Nava Negrete nos dice: "Comprende éste un grupo de derechos que integran la seguridad social del burócrata, en el que están protegidos tanto los de base como los de confianza. Tiende la seguridad social a establecer todos los medios, instrumentos y mecanismos que permitan o aseguren que el trabajador viva plenamente bien y feliz. Cualquiera que sea el sector protegido por la seguridad social, ésta se sirve del seguro social, mecanismo legal y económico que permite proporcionar seguridad al trabajador en un área de su bienestar personal y familiar. De esta forma, gracias a un grupo de seguros sociales se integra la seguridad social. Así existen: seguros de vida, de enfermedades profesionales y no profesionales, de desempleo, jubilación, pensión, préstamos, vivienda, recreación y defunción, entre otros".<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, año 2001, págs. 245 y sig.

## CAPITULO IV

### COMPARATIVO DEL SERVICIO CIVIL EN LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Uno de los antecedentes más recientes del servicio civil en México se da cuando mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1999, se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva, en cuyo Capítulo IV artículo 13 establece: "El servicio civil de carrera de la Policía Federal Preventiva se registrará por las normas siguientes:

- I. La Policía Federal Preventiva deberá consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, antes de que autorice su ingreso a la Institución.
- II. En la Policía Federal Preventiva sólo permanecerán aquellos integrantes que cursen y aprueben los programas de formación y actualización;
- III. Los méritos de los miembros de la Institución serán evaluados por una instancia colegiada, encargada de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución;
- IV. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de la Policía Federal Preventiva que deberán ser, al menos, los resultados obtenidos en los programas de formación y actualización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y de liderazgo;
- V. El reglamento establecerá un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva, y
- VI. Las sanciones de amonestación, suspensión, remoción o cese que se apliquen a los miembros de la Policía Federal Preventiva, así como el procedimiento para su

determinación, estarán contenidas en el reglamento, el cual establecerá que las mismas serán juzgadas y aplicadas por una instancia colegiada, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución. En el procedimiento de aplicación de sanciones se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

Los demás requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los miembros de la institución serán establecidos en las disposiciones reglamentarias.

El artículo 15 del ordenamiento precitado, establece que: Los miembros de la Policía Federal Preventiva que dejen de cumplir con cualquiera de los requisitos de ingreso o de permanencia señalados en esta Ley, serán removidos de su cargo y dejarán de prestar sus servicios en la institución policial.

Cabe apuntar que esta institución policial fue creada como un órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su plantilla de personal la conformaron personal operativo policial y personal con funciones administrativas de acuerdo con el Quinto Transitorio de la Ley en comento, de la extinta Policía Federal de Caminos, del Instituto Nacional de Migración, y parte del personal del CISEN, cuyos derechos laborales adquiridos fueron respetados íntegramente.

Es importante dejar asentado que el personal tanto administrativo como de operación policial, como veremos más adelante, quedó comprendido dentro del sistema del servicio civil de carrera policial de la Policía Federal Preventiva.

Como hemos visto el servicio civil de esta Institución de inicio, cubrió los tres conceptos de la administración de los recursos humanos, es decir el pre- empleo, empleo y post empleo que también como ya quedó establecido en este estudio comprende en el concepto pre empleo, el reclutamiento y la selección, en el de empleo, el ingreso a través de la contratación o nombramiento, capacitación, adiestramiento desarrollo y actualización permanencia y promoción y aún las medidas disciplinarias como la amonestación y suspensión que una vez aplicadas permiten la permanencia del integrante del sistema

integral del servicio civil; en cuanto al post empleo la remoción, cese ó baja queda contemplada así como dentro de la previsión social comprende la jubilación y la pensión.

Los conceptos antes vertidos son tratados más ampliamente en el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril del 2000. Para efectos de este estudio comparativo citaremos primero lo que dispone el Reglamento de la Policía Federal Preventiva y enseguida citaremos lo que establece sobre el punto a tratar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

#### **IV.1 REQUISITOS DE INGRESO**

El Reglamento de la Policía Federal Preventiva establece lo siguiente:

Artículo 49.- El sistema integral del servicio civil de carrera policial comprende el reclutamiento, la selección, el ingreso, la permanencia, la promoción, el régimen de estímulos y la conclusión del servicio de los integrantes.

Artículo 52.- Las personas que soliciten su reclutamiento al Centro de Formación Policial o al Centro de Capacitación Policial del Instituto, deberán acreditar que cumplen con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, V, VI y VII del artículo 14 de la Ley, además de cumplir con los específicos que señale el manual correspondiente de acuerdo a la naturaleza de las funciones que pretenden desarrollar dentro de la Institución. De igual forma, dicho manual establecerá la edad, y los perfiles físico, médico y de personalidad de quienes deseen ingresar a los Centros antes mencionados, los que deberán adecuarse a las actividades que habrán de ser desarrolladas en el desempeño de su servicio en la Institución.

Cabe apuntar que las fracciones señaladas del Artículo 14 precitado, establece entre otros como requisitos de ingreso, ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal; contar con los requisitos de edad; abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares.

Artículo 55.- Los aspirantes que hubieren aprobado sus cursos en el Instituto, podrán ser considerados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial para ingresar a la Institución. En su caso, deberán cumplir con los requisitos señalados en el artículo 14 de la Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Los aspirantes a ingresar a las áreas de servicios, así como quienes pretendan ingresar a las divisiones como escala básica, podrán acreditar el cumplimiento del requisito a que se refiere la fracción III del artículo 14 de la Ley a más tardar dentro de los tres años siguientes a su ingreso condicionado a la Institución. En caso de no hacerlo dentro de dicho plazo, su nombramiento quedará sin efectos.

Artículo 56.- La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, conocerá y resolverá sobre el ingreso de los aspirantes a la Institución. Acordado favorablemente dicho ingreso, el Comisionado expedirá los nombramientos o constancias de grado correspondientes.

Artículo 57.- Los requisitos de edad, perfiles médicos, físicos y de personalidad para el ingreso a la Institución, serán establecidos y regulados en el manual respectivo.

En lo que respecta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, también contempla la forma de ingreso al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, para ello transcribimos los artículos en los que la Ley se refiere al ingreso.

El segundo párrafo del artículo 4, dispone que: "El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta ley".

El artículo 6 establece: Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este Ordenamiento.

La fracción II del artículo 13, dispone que: El subsistema de ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

Asimismo, el artículo 21 establece los requisitos para el ingreso: el aspirante a ingresar al sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;

II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;

III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y

V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio

Respecto de los procesos de reclutamiento y selección que comprenden al ingreso la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal dispone lo siguiente:

Artículo 22. Reclutamiento es el proceso que permite al sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

Artículo 23. El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Artículo 24. El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas.

Artículo 25. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Artículo 29. La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los mas aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Para la determinación de los resultados, los Comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.

Artículo 30. La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los Comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos de acuerdo con los preceptos de esta Ley y su Reglamento.

Para la calificación definitiva, los Comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.

Artículo 31. El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

## **IV.2 REQUISITOS DE PERMANENCIA**

Respecto de estos requisitos el Reglamento de la Policía Federal Preventiva establece lo siguiente:

Artículo 58.- Para permanecer en la Institución, los integrantes deberán cumplir los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley, los relativos del presente reglamento y del Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial.

El Segundo párrafo del artículo 59 del Reglamento nos dice que: la permanencia en la institución concluirá si concurren los siguientes factores:

I. Si un integrante de la institución hubiera sido convocado a cinco procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;

II. Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con la siguiente tabla:

A. Escala Básica, 45 años;

B. Suboficial, 46 años;

C. Oficial, 49 años;

D. Subinspector, 51 años;

E. Inspector, 53 años;

F. Inspector Jefe, 55 años;

G. Inspector General, 58 años;

H. Comisario, 60 años;

I. Comisario Jefe, 63 años, y

J. Comisario General, 65 años, y

III. Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial para mantener su permanencia.

Artículo 60.- Para los integrantes de la Institución que no se encuentren contemplados en la hipótesis prevista en el artículo anterior, su relación jurídica con la Institución concluirá al alcanzar las edades mencionadas en la fracción II del citado artículo, sin embargo, podrán gozar de los siguientes beneficios:

I. Los integrantes de las divisiones que hayan cumplido las edades de retiro antes mencionadas, podrán ser reubicados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial en otras áreas de los servicios de la propia Institución,

II. Los integrantes de los servicios podrán permanecer en la Institución 10 años más después de cumplir las edades de retiro, de conformidad con el dictamen favorable que para tal efecto emita la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de acuerdo con la normatividad aplicable.

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en cuanto a la permanencia establece lo siguiente:

Artículo 10. Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta ley;

Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema;

Artículo 14. La Secretaría establecerá un Subsistema de Planeación de recursos humanos para el eficiente ejercicio del sistema.

A través de sus diversos procesos, el subsistema:

V. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;

VI. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema;

Artículo 52. Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo.

Artículo 58. Los Comités en coordinación con la Secretaría realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias.

Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su puesto.

#### **IV.3 SISTEMA DE PROMOCION**

Sobre este punto el Reglamento de la Policía Federal Preventiva establece lo siguiente:

Artículo 61.- La promoción es el acto mediante el cual la superioridad otorga a los integrantes de la Institución, el grado inmediato superior al que ostenten, dentro del orden jerárquico previsto en el presente reglamento.

Artículo 62.- Las promociones sólo podrán conferirse cuando exista una vacante para la categoría jerárquica superior inmediata correspondiente a su escalafón.

Artículo 63.- Al personal que sea promovido, le será ratificada su nueva categoría jerárquica mediante la expedición de la constancia de grado correspondiente.

Artículo 65.- Los requisitos para que los miembros de la Institución puedan participar en los procesos de promoción, serán los siguientes:

- I. Estar en servicio activo, y no encontrarse comisionado o gozando de licencia;
- II. Presentar la documentación requerida para ello, conforme al procedimiento y plazo establecidos en la convocatoria;
- III. Contar con los requisitos de antigüedad en el grado y en el servicio, que establezca el manual correspondiente;
- IV. Acumular el número de créditos requeridos en el manual respectivo para cada grado en la escala jerárquica de la Institución y que hayan sido reconocidos por el Instituto;
- V. Haber observado buena conducta;
- VI. Aprobar los exámenes que se señalen en la convocatoria;
- VII. Observar los deberes previstos en el artículo 12 de la Ley y en el presente reglamento, y
- VIII. Los demás que se señalen en la convocatoria respectiva.

Artículo 66.- Podrán otorgarse promociones por mérito especial, a quienes se destaquen en el servicio por actos de reconocido valor o por extraordinarios méritos durante el desarrollo de funciones. En todo caso, deberá considerarse lo siguiente:

- I. Que el acto hubiere salvado vidas humanas con riesgo de la propia, o
- II. Que el acto salve bienes de la nación, con riesgo de su vida.

Artículo 67.- El personal que sea promovido por mérito especial deberá cumplir los cursos, capacitaciones y especializaciones en el Centro de Estudios Superiores Policiales del Instituto que señale el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial para la categoría jerárquica a la que hubiere sido promovido. Si no cumple con este requisito no podrá obtener posteriores promociones.

En cuanto a la promoción, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal, sienta las bases de este subsistema en las siguientes disposiciones:

Artículo 10. Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este Ordenamiento;

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

III.- Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia.

Artículo 13. El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

III. Subsistema de desarrollo profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;

d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y

V. Subsistema de evaluación del desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

Artículo 17. El Registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema.

Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil.

Artículo 31. El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del

examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Artículo 35. Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Artículo 36. Los Comités, en coordinación con la Secretaría, integrarán el subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del Catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Artículo 37. Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley.

Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los Comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas.

#### **IV.4 REGIMEN DE ESTIMULOS**

En cuanto al régimen de estímulos el Reglamento de la Policía Federal Preventiva establece:

Artículo 72.- El régimen de estímulos de la Institución comprende las recompensas, condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos y citaciones, por medio de los cuales la Institución reconoce y promueve la actuación heroica, valiente, ejemplar, sobresaliente, y demás actos meritorios de sus integrantes.

Artículo 73.- Recompensa es la remuneración de carácter económico, que se otorga dependiendo de las asignaciones presupuestarias para alentar e incentivar la conducta del personal, creando conciencia de que el esfuerzo y el sacrificio son honrados y reconocidos por la Nación y la Institución.

Artículo 74.- Condecoración, es la presea o joya que galardona un acto o hechos específicos del personal o unidades administrativas de la Institución.

Las condecoraciones que se otorgarán al personal en activo de la Institución serán las siguientes:

- I. Mérito Policiaco,
- II. Mérito Cívico,
- III. Mérito Social,
- IV. Mérito Ejemplar,
- V. Mérito Tecnológico,
- VI. Mérito Facultativo,
- VII. Mérito Docente, y
- VIII. Mérito Deportivo.

Artículo 75.- Mención Honorífica, es la presea o joya que se otorga al personal o a las unidades administrativas de la Institución por acciones sobresalientes o de relevancia, no consideradas para el otorgamiento de condecoraciones.

Artículo 76.- Distintivo, es la divisa o insignia con que la Institución reconoce al personal que se destaque por actuación sobresaliente en el cumplimiento del servicio, disciplina o desempeño académico.

Artículo 77.- Citación, consiste en el reconocimiento verbal y escrito al personal de la Institución, por haber realizado un hecho relevante, pero que no amerite o esté considerado para el otorgamiento de los estímulos referidos anteriormente.

Sobre el régimen de estímulos la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sienta las bases en los siguientes artículos:

Artículo 10. Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;

Artículo 55. La Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;

Artículo 56. Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

El Reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Artículo 57. Cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.

El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas.

La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

Se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Estos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

#### **IV.5 CONCLUSIÓN DEL SERVICIO**

Respecto a este punto el Reglamento de la Policía Federal Preventiva establece lo siguiente:

Artículo 80.- La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial es el órgano colegiado a que se refiere la fracción III del artículo 13 de la Ley, y estará encargado de aplicar las disposiciones relativas al Servicio Civil de Carrera Policial.

Artículo 81.- Entre las funciones de dicha Comisión están las siguientes:

XII. Resolver sobre los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley, el presente reglamento y el manual correspondiente, y

Artículo 83.- El Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial establecerá:

VIII. Los procedimientos relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación, o incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes.

Artículo 126.- La baja en la Institución es la separación definitiva del servicio activo por los supuestos siguientes:

I. Resolución de la Comisión, o

II. Resolución de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial.

Artículo 136.- Las sanciones serán impuestas mediante resolución formal de la Comisión, por infracciones o faltas a los deberes establecidos en la Ley, el presente reglamento y demás disposiciones aplicables. La aplicación de sanciones que en su caso realice la comisión, será sin perjuicio de las que correspondan aplicar por responsabilidad administrativa o penal.

Artículo 138.- Para graduar con equidad la imposición de las sanciones, la Comisión tomará en consideración los factores siguientes:

- I. Gravedad de la infracción;
- II. Daños causados a la Institución;
- III. Daños infligidos a la ciudadanía;
- IV. Condiciones socioeconómicas del infractor;
- V. Cargo, comisión, categoría jerárquica y antigüedad;
- VI. Conducta observada con anterioridad al hecho;
- VII. Circunstancias de ejecución;
- VIII. Intencionalidad o negligencia;
- IX. Perjuicios originados al servicio;
- X. Daños producidos a otros integrantes;
- XI. Daños causados al material y equipo, y
- XII. Grado de instrucción del presunto infractor.

Artículo 139.- Las sanciones serán:

- I. Amonestación,
- II. Remoción,
- III. Suspensión y
- IV. Cese.

La aplicación de dichas sanciones se hará a juicio de la Comisión. En todo caso, deberá registrarse en el expediente personal del infractor la sanción que se le aplique.

Artículo 143.- El cese es la terminación de la relación jurídica entre la Institución y el infractor, sin responsabilidad para aquélla.

En lo que respecta a la conclusión del servicio del personal que integrará el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, la Ley de la Materia dispone lo siguiente:

Artículo 13. El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y control y evaluación, que se precisan a continuación:

VI. Subsistema de separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

Artículo 14. La Secretaría establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema.

A través de sus diversos procesos, el Subsistema:

III. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema;

Artículo 20. Será motivo de baja del Registro, la separación del servidor público del Sistema por causas distintas a la renuncia.

Artículo 40. Cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezcan cargos del Catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección.

Artículo 52. Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su cargo.

Artículo 53. Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del Registro.

Artículo 59. Para efectos de esta ley se entenderá por separación del servidor público de carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Artículo 60. El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el reglamento de esta ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El oficial mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Artículo 63. La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la Administración Pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras Leyes aplicables.

Artículo 75. En cada dependencia los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este Ordenamiento y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Una vez comparados ambos ordenamientos, podemos establecer lo siguiente:

Respecto del requisito de ingreso, existen similitudes en cuanto a los requisitos establecidos, sin embargo en el servicio civil de la Policía Federal Preventiva se establece para la selección como requisito el que el aspirante tenga necesariamente que tomar y aprobar un curso de preparación que en la práctica tiene una duración mínima de seis meses; posterior a ello la calificación obtenida constituye el principal factor para concursar en el proceso de selección.

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, sólo se establece el concurso como medio para ingresar al Sistema, aunque también establece que la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual. Esta última disposición tiene la inconveniencia de que para poder ocupar las vacantes que se generen en el transcurso de un año, para su ocupación tendrá que esperar hasta que se lleve a cabo el concurso anual, con el consiguiente retraso en el cumplimiento de los programas que tiene encomendados la Administración Pública.

En lo que concierne al requisito de permanencia, el servicio civil de carrera policial, establece edades máximas para que un servidor público permanezca en el servicio, lo que consideramos es inconstitucional, pues si bien es cierto que se requiere de destreza física para eficientar los operativos policíacos, también es cierto que la experiencia adquirida por los servidores públicos debe ser aprovechada por el Estado, por lo que el Reglamento de la Policía Federal Preventiva debe ser modificado en este rubro.

En cambio la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, por disposición expresa establece que no habrá discriminación alguna por razones de edad.

En cuanto a la Promoción, ambos Ordenamientos basan el procedimiento para el otorgamiento de las promociones en el reconocimiento al mérito y al conocimiento que sobre el puesto a desarrollar tengan los servidores públicos, otorgando las promociones

por regla general mediante concursos en los que son evaluados además la experiencia y la aptitud demostrados en los cargos anteriormente ocupados.

Por lo que respecta al sistema para el otorgamiento de estímulos, ambos dispositivos legales, establecen un procedimiento con base al reconocimiento de los méritos y al desempeño de los servidores públicos.

Finalmente, respecto de la Conclusión del Servicio el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, establece como atribución del Órgano Colegiado Comisión de Honor y Justicia, el de resolver sobre el procedimiento de baja de los servidores públicos. Para ello, en su Sección Tercera, establece el procedimiento que contempla la garantía de audiencia en el que se le hace saber al presunto infractor los hechos que se le atribuyen; el ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como la obligación de que la resolución que emita la Comisión esté debidamente fundada y motivada; incluyendo también el derecho al recurso de revocación a que tiene derecho el servidor público para inconformarse sobre el sentido de la resolución.

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, no se establece el procedimiento de baja del Sistema del servidor público, sin embargo se reconoce la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral, así como la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

## CAPITULO V

### METODOLOGIA PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

#### V.1 Definición de metodología.

El Diccionario Enciclopédico Visual nos indica que Metodología proviene de la etimología del griego *méthodos*, métodos, y *logos*, tratado. Análisis sistemático de los métodos o procedimientos. Aplicación de un método. Por extensión. Método en sentido genérico.<sup>78</sup>

El maestro Baltasar Cavazos en su ensayo sobre el artículo 123 Constitucional y su proyección en Latinoamérica, al tocar el tema sobre la Metodología Jurídica menciona a Sortais, "quien en su Vocabulario Filosófico, indica que por método se entiende el conjunto de reglas que el espíritu se impone para dirigirse en la búsqueda de la verdad, o bien el conjunto de procedimientos racionales para la investigación y demostración de lo verdadero".<sup>79</sup>

El mismo autor nos dice que "Carnelutti, por su parte escribe que la metodología es la ciencia que se estudia a sí misma y que de este modo encuentra su método. Posiblemente, la concepción de Carnelutti sobre el particular sea sugestiva y elegante, pero definitivamente la encontramos obscura y sin contenido para determinar un pensamiento adecuado sobre la metodología, que precisamente por no ser abordada en términos llanos y sencillos complica necesariamente la aprensión de su sustancia por los estudiosos del derecho".<sup>80</sup>

Después de haber visto el significado de la palabra metodología, nos avocaremos a estudiar que se entiende por metodología jurídica, en principio podemos partir de una sencilla definición que considera a la metodología como el conocimiento del Derecho y su investigación debidamente sistematizada.

<sup>78</sup> Diccionario Enciclopédico Visual, Edit. Gutiermex, Barcelona España, año 1997, pág. 613.

<sup>79</sup> Cavazos Flores, Ob. Cit. Pág. 49

<sup>80</sup> Ibidem Pág. 50

El maestro B. Cavazos refiere al tratadista del Derecho Sternberg, quien manifestó “que los problemas más difíciles del derecho se encontraban en la Metodología Jurídica, que desempeñará en el futuro un papel tan importante como el estudio a la Introducción del Derecho, materia ésta a la que se encuentra íntimamente ligada. En confirmación de lo expresado por Sternberg encontramos que efectivamente y para llegar al conocimiento y a la investigación del Derecho, más que a los estudios introductorios a dicha materia, debemos acudir a la Metodología, que con sus distintas direcciones nos ofrece soluciones que varían de acuerdo con los sistemas que se adopten”.<sup>81</sup>

También el precitado autor establece en su ensayo lo siguiente: “Respecto a las clasificaciones de las llamadas direcciones metodológicas, encontramos que han variado siempre en el tiempo y en el espacio. Así Preciado Hernández, considera que el método adecuado al estudio del Derecho debe ser equilibradamente inductivo o deductivo, analítico y sintético; es decir, señala en su conclusión distintos métodos del conocimiento, que varían profundamente entre sí. Del Vecchio, en su Filosofía del Derecho, apunta que en esencia sólo hay dos tipos principales de métodos: el que parte de hechos particulares para llegar a principios generales (inducción) o bien el que parte de los principios generales para llegar a los particulares (deducción)”.<sup>82</sup>

Agrega el maestro Cavazos, que “Sócrates empleaba como método del conocimiento la mayéutica, Platón usaba la dialéctica, Aristóteles se servía de la lógica, Bergson de la intuición y Bacon adoptaba la inducción. Sócrates como ya se dijo, utilizaba la mayéutica o interrogación, su método consistía en preguntar. Platón perfecciona la mayéutica socrática y la convierte en dialéctica, que parte de una hipótesis primera y luego la mejora a fuerza de las críticas que se le hacen. El diálogo es el medio adecuado de la crítica, y de ahí la denominación de la dialéctica

Al referirse a otros estudiosos del derecho el doctor Cavazos apunta: Nos dice García Morente, en su Introducción a la Filosofía, al continuar analizando las direcciones Metodológicas en la antigüedad, que para Aristóteles la lógica es el camino que conduce al conocimiento verdadero, mediante la aplicación de las leyes del pensamiento racional. Bacon se valía de la inducción, que tiene por finalidad la investigación y comprobación de las leyes, mediante el estudio de los hechos a los que se aplican. La verificación de la hipótesis, al decir de Goblott, es un complemento indispensable del razonamiento

---

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> Ibidem Pág. 51

inductivo. Para Bergson, la intuición es la clave del conocimiento. Contraponen la intuición con la actividad intelectual y considera que sólo por la intuición se puede llegar al conocimiento filosófico en virtud de lo movido del pensamiento que se escaparía a toda actividad intelectual y,

Descartes, con su duda metódica, sentó cuatro reglas generales del método: 1) No aceptar cosa alguna como verdadera sin conocerla evidentemente como tal. 2) Dividir y fraccionar en cuanto sea posible el problema que se analiza. 3) Ordenar los pensamientos analizando gradualmente los objetos desde sus aspectos más fáciles a los más difíciles y 4) Enumerar, es decir, anotar cuidadosamente los resultados del estudio objeto del conocimiento".<sup>83</sup>

Respecto a la metodología jurídica el Maestro Luis Recasens Siches, nos dice lo siguiente: "se ha escrito mucho sobre la interpretación del Derecho. Pero en verdad la mayor parte de lo que se ha escrito, lejos de aclarar satisfactoriamente el tema, ha servido para enturbiarlo. Parece ser que este tema debiera consistir en buscar el *método correcto* de interpretación. En lugar de esto, la mayoría de autores que han tratado este asunto nos han abrumado con la teoría sobre *múltiples y variados métodos de interpretación*. Nos encontramos en efecto, con una multitud de así llamados métodos de interpretación del Derecho; pero ninguno de ellos resuelve satisfactoriamente el problema de la interpretación. El hecho mismo de que sean *varios* los propuestos, muestra que ninguno de ellos es el método correcto o adecuado".<sup>84</sup>

En la obra citada el autor que nos ocupa establece también: "se ha hablado y construido la teoría de los siguientes métodos: el *literal*, que se atiene al significado de las palabras de la ley, del reglamento o de la doctrina establecida en la jurisprudencia; el *subjetivo*, el cual trata de indagar cuál fue de hecho lo que el legislador pensó, quiso decir y quiso lograr con la norma por él elaborada; el *subjetivo objetivo*, que consiste, respecto de los casos que no parecen de hecho haber sido previstos por el legislador, en indagar, tomando como base el espíritu y los criterios que animaron al legislador, cuál habría sido la voluntad de éste si efectivamente hubiera pensado en esos casos; es decir, que consiste no en averiguar lo que el legislador pensó sobre determinado punto que no tuvo a la vista, pues de hecho no pensó nada, sino en adivinar lo que habría pensado e intentado si hubiese tenido en cuenta tal punto; el *objetivo*, que consiste en ir a la caza del sentido que radica en la Ley misma, en sus ideas y en las consecuencias por ésta implicadas, fundándose en la suposición, de que

<sup>83</sup> Ibidem. Pág. 52

<sup>84</sup> Recasens Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Edit. Porrúa, México, año 1970 Pág. 629

la acción creadora humana, y por lo tanto, la acción del legislador, posee la virtualidad de dotar a sus productos de un sentido mas profundo y de mas largo alcance del que el mismo legislador columbra; así pues, ese método se propone desentrañar el sentido de las ideas contenido en la ley, y construir con éstas un sistema acaso no desenvuelto en todas sus partes por el legislador, tratando de ese modo de sacar nuevas consecuencias a medida que se presentan nuevos casos, nuevas situaciones sociales no previstas por el legislador; la *apelación a la costumbre*, para tomar en consideración cómo las gentes entendieron efectivamente las normas de la ley en la interpretación práctica que les dieron mediante su conducta real; el *histórico*, que intenta conseguir luz buceando en los antecedentes, para hallar lo que se reputa como el más auténtico sentido de una Institución; el *analógico*, o sea el establecer primero la semejanza entre un caso claramente cubierto por la Ley y otro no previsto por ésta, investigar entonces cuál es el criterio con el cual la ley enfoca el caso que previó y finalmente, aplicar ese mismo criterio al caso no previsto; el de *la equidad*; el de la *referencia a los principios generales del Derecho*".<sup>85</sup>

Después de establecer los diferentes métodos que se utilizan en la interpretación jurídica el maestro Recasens nos dice "no se resuelve el problema central, medular, de la interpretación jurídica. Pues este problema consiste en saber de qué modo se deba interpretar; o, aplicando esto a dichas consideraciones pluralistas, el problema consistiría en saber *cuál* de esos métodos debe emplearse en cada caso. Ciertamente que en diferentes épocas hubo juristas que intentaron tal elección, y que incluso trataron de justificarla; pero a todas luces el éxito no acompañó a ninguno de los que acometieron tal empresa. Otros juristas presintieron o sintieron que la verdad en cuanto a métodos de interpretación no moraba exclusivamente en uno de ellos, y, ora por barrunto, ora por experiencia, creyeron que la verdad se hallaba repartida o bien entre todos los diversos métodos propuestos, o bien entre alguno de ellos. Algunos de los que así pensaban entendían que para determinadas materias, bajo ciertas condiciones o en especiales circunstancias, el método pertinente era uno; mientras que para otras materias, condiciones o circunstancias, debía emplearse otro método. Hubo otros juristas que creyeron posible establecer una escala de preferencia o prioridad entre los diversos métodos, de modo que sólo debiera acudir al segundo cuando el primero no hubiese servido para desentrañar el sentido y el alcance del precepto jurídico en cuestión."<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Ibidem. Pág. 630

<sup>86</sup> Idem

Nos dice también el autor precitado que “Todas las dificultades, las confusiones y los titubeos en materia de interpretación del Derecho, se han producido porque no se había acertado a encontrar el método correcto y adecuado. Y muchos de los trastornos con los que se tropezaba eran debidos al fracaso del empleo de la lógica tradicional para interpretar el contenido de las normas jurídicas. Las críticas contra el uso de la lógica tradicional empezaron hace más de setenta y cinco años, y han venido desenvolviéndose cada vez con mayor energía y con éxito mas reconocido”.<sup>87</sup>

Finalmente nos dice el maestro Recasens que: “La lógica tradicional no le sirve al jurista para comprender e interpretar de modo justo los contenidos de las disposiciones jurídicas; no le sirve para crear la norma individualizada de la sentencia judicial o de la decisión administrativa; como tampoco le sirve al legislador para su tarea de sentar reglas generales. Para esos menesteres que tratan con los contenidos de las normas jurídicas, sea para elaborar esos contenidos en términos generales mediante la legislación, sea para interpretar las leyes en relación con los casos concretos y singulares, sea para elaborar normas individualizadas, es necesario ejercitar el *logos de lo humano, la lógica de lo razonable, y de la razón vital e histórica*”.<sup>88</sup>

El maestro Miguel Acosta Romero, nos dice que: “los fines del Estado y la actividad que debe desplegar la administración para alcanzarlos, son objeto de la ciencia jurídica, no por sí mismos, sino por la disciplina que ambos encuentran en las leyes, en los reglamentos en las normas jurídicas en general.

Una gran parte de la doctrina no parece favorable a este método de investigación. Se afirma que el argumento de la acción administrativa, por su carácter político y técnico, no se presta a ser objeto de examen bajo el aspecto del Derecho; en consecuencia, en los tratados de Derecho Administrativo no se da lugar a esta parte, o se reduce la misma a pocos principios generales o a estudio solamente de algunos capítulos, como los de policía y de servicios públicos”.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Ibidem Pág. 631

<sup>88</sup> Ibidem. Pág. 664

<sup>89</sup> Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial T. I* Ed. Porrúa, México, año 1998, pág. 14

El Maestro Acosta Romero establece en este tema lo siguiente: "La acción administrativa es por tanto idónea a la investigación jurídica y debe ser objeto de exposición en los tratados de Derecho público, no menos que la organización administrativa, el régimen administrativo de los bienes y las demás partes de la vida de la administración pública. No parece que contra esta conclusión, pueda valer el hecho de que las normas que regulan la acción administrativa, no puedan tener para el jurista, la misma importancia que aquellas que regulan las partes del Derecho Administrativo, dictadas, en su mayor parte, solamente para el interés público, en el interés unilateral del Estado, no en aquel recíproco del Estado y de los demás sujetos con los cuales, éste puede entrar en relación.

Señalada la importancia científica y práctica de las normas jurídicas que regulan la acción administrativa, debemos reconocer que la investigación relativa no puede conducirse con el mismo método sistemático y constructivo, típicamente propio de la parte general de la materia, y que desde luego no carece del todo de aplicación en las demás partes especiales. La acción administrativa se compone de numerosas ramas de actividad, para las cuales parece difícil la formulación de principios generales que no sean aquellos ya identificados, que se refieran a todo el derecho Administrativo, en la parte introductiva de la exposición, principios que solo relativamente son generales, pueden ser formulados para cada rama particular de las actividades mencionadas, para las cuales, la construcción sistemática, inadecuada para la acción administrativa en su conjunto, puede encontrar muy pocas aplicaciones para cada una de las partes de las que ella se compone".<sup>90</sup>

Por otra parte, el maestro Daniel Moreno, nos dice que "como bien ha apuntado el maestro Alfonso Noriega, uno de los problemas mas arduos y al mismo tiempo menos explorado en el dominio de la Ciencia del Derecho Público, es el relativo al método de investigación propio de esta rama de las disciplinas jurídicas. Luego agrega que existen básicamente tres métodos: el histórico, el jurídico y el sociológico.

---

<sup>90</sup> Ibidem págs. 15 y sig.

El método histórico. Sostiene Hauriou que se debe aprovechar este sistema porque la observación histórica nos muestra como se han formado y evolucionado las instituciones, ya entre los antiguos ya entre los modernos. Es muy interesante ver, por ejemplo, de qué modo se ha formado el régimen representativo en los pueblos modernos y como se ha transformado en alguno de ellos en régimen parlamentario, en otros en régimen presidencial, en otros en régimen directorial, en otros aun en régimen convencional.

Método Jurídico. Puede decirse que el método jurídico es tan necesario como el histórico, porque como afirma el tratadista García Pelayo, el jurista ha de atenerse a lo dado; lo dado es el Derecho Positivo, y el Derecho Positivo se agota en la ley, es decir, en las normas emanadas del Estado, y tal como lo han emanado del Estado". El maestro Tena Ramírez ha señalado la importancia que tiene seguir el método jurídico, pero sin desentendernos del devenir histórico.

El método sociológico señala la necesidad de que las normas positivas y con mayor razón las fundamentales, confronten la realidad social para las que se dictan, las fuerzas económicas y políticas que impulsan los diversos movimientos de todo orden, en fin, la transformación que se opera en toda comunidad. Durkheim ha señalado la importancia que tiene para el Derecho, el empleo del método sociológico".<sup>91</sup>

## **V.2 Metodología propuesta para la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

La instauración en nuestro País del Servicio Civil de Carrera ha sido un permanente reclamo del personal al servicio de la Administración Pública Federal, pues si bien es cierto que para el personal de base existe ya desde hace algunos años por disposición constitucional, el sistema escalafonario que comprende una buena parte de lo que en la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, conforma el sistema del servicio profesional de carrera, para el personal de estructura o de

---

<sup>91</sup> Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. PAX, México, año 1973, págs. 5 y sig.

confianza, pues a este último personal por disposición de la Ley Federal Burocrática, quedó excluido de su régimen y por lo tanto no le asisten estos derechos escalafonarios que por una parte abarca el subsistema de promociones mediante concurso, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la fracción VIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, que establece el imperativo a la administración pública para que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

En esta tesitura, el presente estudio contempla los métodos descritos en el punto inmediato anterior, a saber el histórico, el jurídico y el sociológico. Pues se consideran los antecedentes históricos que en la búsqueda para modernizar la administración se han generado en nuestro país; sustentado el servicio civil en la recientemente publicada Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, y finalmente, considerando el entorno social en el que se desenvuelve la administración pública.

La elaboración de un modelo de servicio de carrera profesional deberá integrar coherentemente los diversos componentes de las etapas del servicio civil; metodológicamente debe partir de un diagnóstico de la situación prevaleciente en los sistemas de administración de los recursos humanos del gobierno federal; esta fase juega un papel importante, ya que proporciona el conocimiento de la evolución, situación y perspectivas de la realidad en cuestión y permitirá detectar tanto errores y desviaciones como aciertos; de esta manera se podrán definir las alternativas posibles para modificar dicha realidad en el sentido de estructurar un modelo coherente, viable y susceptible de ser aplicado.

El modelo del servicio profesional de carrera debe responder necesariamente a la realidad; no puede ni debe diseñarse sobre consideraciones meramente teóricas o personales, si no que debe basarse en criterios políticos, económicos y sociales soportados por investigaciones técnicas, de esto dependerá su éxito o fracaso.

Es por ello que el legislador incluye en el texto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera hasta el nivel de Director General u homólogos a éste, pues consideró

seguramente lo que los estudiosos de esta materia habían propuesto, tal y como lo consideró en su obra el maestro Alfonso Nava Negrete quien estableció lo siguiente:

“Por experiencia sabemos que la mayor carga técnica de una Secretaría descansa en las direcciones generales. Aquí se realiza el más completo grado de especialización en la labor. Bien estaría que de alguna forma se asegurara la estabilidad burocrática de los directores y evitar el desperdicio de técnica y experiencia cada seis años con el cambio de gobierno y a veces antes, con el cambio del Secretario o subsecretario. Habrá excepciones de malos directores, pero existen vías legales para prescindir de sus servicios.

Burócrata de confianza, el director general no tiene derecho laboral que defienda su permanencia; el subsecretario o el secretario deciden en cualquier momento su renuncia o cambio sin problema legal. Existe además la costumbre de que con el cambio de gobierno sexenal o del secretario, los directores deben presentar al nuevo equipo de superiores su renuncia al cargo. Es absolutamente discrecional que el secretario o el subsecretario conserve a tal funcionario por días, meses o años. Sería la base para una carrera administrativa auténtica, y una administración eficiente y eficaz, procurar la estabilidad de estos técnicos de carrera, a semejanza de los funcionarios judiciales, que sólo por causa legal y justificable: ineptitud, negligencia, corrupción, se les pueda cesar. La resolución sería combatible ante un tribunal”.<sup>92</sup>

Asimismo, debemos de considerar las experiencias de otros países que desde ya décadas han implementado el servicio civil, como bien lo señala Mario Martínez Silva, al referirse al servicio civil de Inglaterra y de Estados Unidos, “El objetivo primordial del servicio civil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito: el nombramiento para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo. Este objetivo es un reflejo, de los siguientes valores:

1. Que en la rama administrativa, los empleados han de preocuparse por la eficiencia del servicio gubernamental y que la competencia de los empleados es el principal determinante del nivel de eficiencia que se alcance.

---

<sup>92</sup> Nava Negrete, Alfonso Ob. Cit. Pág. 181

2. Que los empleados de la rama administrativa deben despreocuparse de cuestiones de valor básico, y por ende, que el servicio civil puede y debe ser políticamente neutral.

3. Que las oportunidades económicas de empleo gubernamental tendrían que ser accesibles a todos los ciudadanos sin mediar el favor.

Un sistema de méritos se idea y destina a lograr las siguientes cualidades en el servicio civil:

*Competencia*, para que sirva al gobierno con aptitud e inteligencia probadas;

*Neutralidad*, para que la rama administrativa ejecute la voluntad política del cuerpo legislativo y no imponga la voluntad propia; *igualdad de oportunidad*, para que las instituciones gubernamentales contribuyan a la democracia económica".<sup>93</sup>

En los Estados Unidos Mexicanos, la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal propiciará que los programas institucionales que por su naturaleza sean a mediano y largo plazo no se vean interrumpidas por la alternancia en el poder, pues su finalidad es de que nuestro país cuente con una administración pública sólida, encausada al cumplimiento de metas de gobierno que no se vean interrumpidas por el cambio de quien encabece el poder ejecutivo, como suele suceder en las democracias mas avanzadas del mundo, en los que la alternancia en el poder no altera sustancialmente los programas estratégicos para el desarrollo de una Nación.

Como siguiente etapa en nuestro país, ahora que se ha publicado<sup>94</sup> y ha entrado en vigencia la Ley del Servicio de Carrera Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se requerirá el estudio e instrumentación de las normas, políticas y lineamientos de los programas del servicio civil, para ello deberán considerarse y sustentarse dos principios fundamentales:

1- el sistema de mérito e idoneidad en el puesto,

---

<sup>93</sup> Zorrilla Martínez Pedro, Martínez Silva, Mario y otros Ob. Cit. Pág. 30

<sup>94</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de abril de 2003.

2,- la garantía de seguridad y estabilidad en el servicio público que propicie la profesionalización de los servidores públicos,

Los principios anteriormente mencionados involucran necesariamente elementos que se consideran indispensables para instrumentar el servicio profesional de carrera, mismos que deberán ser actualizados; a continuación se incluyen algunos de ellos:

- Catálogo institucional de puestos.
- Estructura y niveles de puestos que comprende el sistema.
- Sistema de información de personal del gobierno federal;
- Presupuesto de servicios personales del gobierno federal;
- Política salarial del gobierno federal, incluyendo el tabulador de sueldos para los niveles de puestos que comprenda al sistema del servicio civil; sin que se tengan privilegios entre una dependencia y otra.
- Programas de seguridad social; para el personal en activo y retirado; que incluya estudios actuariales, tendientes a modernizar los sistemas vigentes.
- Actualizar con el propósito de hacer más expeditos los procedimientos para realizar los trámites correspondientes y facilitar el acceso a las prestaciones y servicios a que tienen derecho los ex servidores públicos y sus familiares, que se acogen a los esquemas de jubilación o pensión.

## CONCLUSIONES

1.- La nueva Ley del Servicio profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que sistematiza integralmente la administración del personal del gobierno federal, tiene como finalidad el vincular la obtención de los objetivos institucionales con la profesionalización y desarrollo de los Servidores Públicos, que comprende desde el ingreso del trabajador a la Administración Pública, hasta su separación por diversas razones.

2.- El servicio profesional de carrera, pretende básicamente vincular los intereses del estado como empleador y los de los servidores públicos como prestadores de servicios al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales. Esto es, lograr la convergencia de la actitud y la aptitud del servidor público en la institución pública donde presta sus servicios.

3.- Se considera que el servicio profesional de carrera debe comprender a todos los servidores públicos que laboran en las dependencias que conforman la administración pública federal, es decir sin excepción alguna, lo que brindará igualdad de oportunidades a los servidores públicos.

4.- El Servicio profesional de carrera propiciará también que las oportunidades para ingresar al servicio público, estén abiertas a todos los ciudadanos mexicanos que demuestren sus conocimientos y aptitudes a fin de prestar sus servicios como servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada.

5.- La implantación del servicio civil profesional establecido en la nueva Ley, permitirá corregir vicios en la administración de los recursos humanos del sector público, al reconocer el mérito, la capacidad y conocimientos a la vez que motiva el desarrollo profesional, que seguramente traerá como consecuencia, mejorar la actitud del servidor público.

6.- La consecución de los objetivos del Sistema del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, dependerá en gran medida del cumplimiento de los objetivos programados, por lo que las dependencias del Ejecutivo Federal deberán instrumentar de inmediato los mecanismos para establecer controles periódicos que permitirán detectar con oportunidad desviaciones y analizar la calidad de la gestión realizada para poder reorientar el servicio profesional, prevenir y resolver problemas imprevistos, reasignar recursos y obtener mayor eficiencia.

7.- Es necesario que paralelamente a la implementación de los procesos, se lleven a cabo programas encaminados a la difusión de manera integral, del nuevo sistema del servicio profesional de carrera para los servidores públicos, es decir, que se dé a conocer a toda la administración pública federal centralizada, a fin de concientizarlos en cuanto a que el servicio profesional de carrera redundará favorablemente en su desarrollo personal, profesional e Institucional.

8.- La instauración del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada fomentará la vocación del servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, a la vez que promoverá la eficiencia y la productividad en los servicios que presta a los ciudadanos la administración pública;

9.- Asimismo, el Servicio Profesional de Carrera tendrá como columna vertebral la capacitación permanente del personal federal, lo que seguramente creará las condiciones necesarias para una carrera profesional dentro de la administración pública.

10.- El Servicio Profesional, también contempla el establecimiento de convenios con las principales Instituciones de Educación superior del país, con el propósito de coadyuvar a la capacitación y desarrollo profesional de los servidores públicos, mediante programas específicos de la Administración Pública Federal.

## PROPUESTAS

Del análisis del presente trabajo consideramos proponer lo siguiente:

1.- El Reglamento de la Policía Federal Preventiva debe ser modificado en su artículo 58, a fin de suprimir la edad del servidor público como requisito de permanencia, pues ello es discriminatorio y no permitirá el desarrollo del servidor público sobre todo en la última etapa del modelo de servicio de carrera, consistente en su jubilación.

2.- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, o su Reglamento, que a la fecha no se ha publicado, deberá incluir un capítulo en el que establezca el procedimiento previo para resolver sobre la conclusión del servicio del servidor público, que contemple las garantías de audiencia y de legalidad establecidas por la Carta Magna.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México. Año 1991

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Derecho Burocrático Mexicano*. Ed. Porrúa, México. Año 1995

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Derecho Administrativo Especial T. I*. Ed. Porrúa, México. Año 1998

AGUIRRE SALDÍVAR, ENRIQUE. *Los Retos del Derecho Público en Materia de Federalismo Hacia la Integración del Derecho Administrativo Federal*. Edit. UNAM, México. Año 1997

AMARO GUZMÁN, RAYMUNDO. *Introducción a la Administración Pública*. Edit. Mc Graw Hill, México. Año 1998

CASTILLO VELASCO, JOSÉ MARÍA *Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. Edit. UNAM, México. Año 1994

CAVAZOS FLORES, BALTASAR. *El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica*. Edit. JUS, México. Año 1976

FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México. Año 1987

GALINDO CAMACHO, MIGUEL. *Derecho Administrativo, T. I*. Edit. Porrúa, México. Año 1997

GUERRERO OROZCO, OMAR, *La Teoría de la Administración Pública*, Edit. Harla, México. Año 1986

JIMÉNEZ CASTRO, WILBERT. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México. Año 1975

LONGO FRANCISCO. *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas, Mérito con Flexibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. E. U. A. Año 2001.

MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. *La Administración Pública en México*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. Año 1942

MORENO, DANIEL. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Pax, México. Año 1973.

MUÑOZ AMATO, PEDRO. *Introducción a la Administración Pública. T. II*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. Año 1978

NAVA NEGRETE, ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. Año 2001

OLIVERA TORO, JORGE. *Manual de Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México. Año 1972

O DONNELL, KOONTZ. *Curso de Administración Moderna*. Edit. Mc.Graw Hill, México. Año 1984

QUIROGA LEOS GUSTAVO, *Organización y Métodos en la Administración Pública*. Edit. Trillas, México. Año 1996

RECASÉNS SICHES, LUIS. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Edit. Porrúa, México. Año 1970

SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo. Tomo I*. Edit. Porrúa, México. Año 1972

SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Ciencia Política, Tomo I*. Edit. Porrúa, México. Año 1971

ZORRILLA MARTÍNEZ, PEDRO, MARTÍNEZ SILVA, MARIO, DUHALT KRAUSS, MIGUEL, MIRANDA PASQUEL, RAÚL *La Administración Pública Federal*, Edit. UNAM, México. Año 1972

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Ley de la Policía Federal Preventiva

Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

Acuerdo que establece los Lineamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

Diccionario Enciclopédico Visual, Edit. Gutiermex, Barcelona, España 1997

## **OTRAS FUENTES**

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Primer Período, 24 de octubre de 2002.