



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

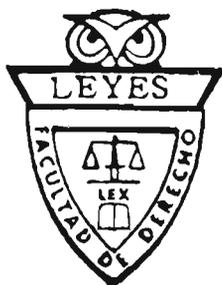
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

VIABILIDAD DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
ALETHIA GUERRERO SILVA

ASESOR: LIC. RAMON BENEDICTO RODRIGUEZ MORENO



CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO, D. F.

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **ALETHIA GUERRERO SILVA**, con número de cuenta 96245875, inscrita en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "**VIABILIDAD DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL**", bajo la dirección del **LIC. RAMON B. RODRÍGUEZ MORENO**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. **VERÓNICA RAMÍREZ RIVAS**, en el oficio con fecha 29 de septiembre de 2004., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Atentamente
"POR MI RAZA Y POR MI ALMA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 18 de octubre 2004.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
LIC. GUILLERMO HERRERO ROBAINA
Director del Seminario
DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.-Alumno (a).

A Dios:

Por permitirme estar aquí
Y seguir adelante

A mis padres y hermana:

Por apoyarme,
orientarme y quererme

A la Lic. María Soledad Rodríguez

Por su confianza,
por apoyarme en mi desarrollo
profesional y a concluir mi tesis

A los lics. Leopoldo e Iván Ramírez

Por sus consejos y su comprensión
a lo largo de mis estudios

A mis amigos:
Que están o estuvieron
conmigo y me apoyaron a lo
largo del camino

A todas esas personas
que sin esperar nada me
ayudaron y enseñaron,
en especial a mi asesor
Lic. Ramón Benedicto y a
cada uno de mis maestros.

INTRODUCCIÓN

El servicio civil de carrera o el servicio profesional de carrera, como es llamado actualmente, es un modelo que ha funcionado con éxito en otros países, entre los más conocidos encontramos los casos de Francia, Inglaterra y España. Sin embargo, en México han existido anteriormente intentos de implementarlo, aunque no se han visto los resultados esperados, por razones políticas y sociales principalmente.

Los sistemas de servicio civil en la actualidad forman parte de la agenda de discusión de los foros internacionales, ya que se ha descubierto que con ello se mejora la competitividad comercial en los países en que se implementa, motivo por el que se ha propiciado su incorporación en los países participantes de dichos foros, como una forma de reducción del gasto interno y control de la burocracia.

En la actualidad se ha aprobado la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Centralizada, la cual puede ser un intento fallido que se sumará a los ya existentes o será la primera ley que se aplique a los trabajadores de la Administración Pública Centralizada, en la que se implemente un sistema de servicio civil de carrera, esto sin olvidar que el Poder Judicial y la Secretaría de la Defensa, cuentan con sistemas de carrera ya desarrollados.

El objetivo de la presente investigación es determinar su viabilidad, es decir, si existen condiciones propicias para que sea aplicado un sistema de

carrera dentro de la Administración Pública Federal, si se encuentra correctamente estructurado y, si es posible que sea aceptado o rechazado por los trabajadores sujetos a la misma.

La presente investigación ha sido estructurada de la siguiente forma:

En el primer capítulo encontraremos los conceptos fundamentales, derechos, obligaciones y responsabilidades de los trabajadores del Estado, enfocándolos desde un punto de vista laboral, sobre el cual se centra el objeto de la presente investigación.

En el segundo capítulo conoceremos la historia que se ha generado como producto de los diversos intentos de implementación de un sistema de servicio civil dentro de la administración pública de nuestro país, conociendo las causas principales que originaron su falta de aplicabilidad.

En el tercer capítulo se incluirá el marco legal, las leyes que concurren desde el punto de vista laboral y que son aplicables a los trabajadores del Estado, mostrándonos comparativamente los derechos de los trabajadores del Estado de base y los derechos de los trabajadores de confianza.

En el cuarto capítulo podremos conocer como han sido diseñados los sistemas de servicio civil en otros países, su estructura, sus fines, sus beneficios y perjuicios.

Finalmente, se determinará la viabilidad de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como sus deficiencias existentes, desde los puntos de vista político, estructural y laboral.

**VIABILIDAD DE LA LEY DEL SERVICIO
PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL**

INTRODUCCION..... |

CAPÍTULO 1.

MARCO CONCEPTUAL Y NOCIONES PRELIMINARES.....	1
1.1 CONCEPTO DE TRABAJADOR.....	1
1.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.....	3
1.3 CONCEPTO DE PATRON.....	5
1.4 CONCEPTO EL ESTADO.....	6
1.5 CONCEPTO DE RELACION JURIDICA.....	8
1.6 CONNOTACION JURIDICA DE LOS TERMINOS	
TRABAJADOR DEL ESTADO Y TITULAR.....	10
1.6.1 CONCEPTO DE TRABAJADOR AL	
SERVICIO DEL ESTADO.....	11
1.6.2 CONCEPTO DE TITULAR.....	12
1.6.3 CONCEPTO DE FUNCIONARIO PUBLICO.....	14
1.6.4 CONCEPTO DE EMPLEADO PUBLICO.....	14
1.7 LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	16
1.7.1 ORGANOS.....	16
1.7.2 SUS DIVERSAS CATEGORIAS.....	18
1.7.3 DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.....	23
1.7.3.1. DERECHOS INDIVIDUALES DE LOS	
TRABAJADORES DE BASE.....	23
1.7.3.2 DERECHOS COLECTIVOS DE LOS	
TRABAJADORES DE BASE.....	23

1.7.3.3 DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	24
1.7.4. OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS TRABAJADORES.....	28
1.7.4.1 OBLIGACIONES.....	28
1.7.4.2 RESPONSABILIDADES.....	30
1.7.4.2.1 RESPONSABILIDAD PENAL.....	31
1.7.4.2.2 RESPONSABILIDAD POLITICA.....	32
1.7.4.2.3 RESPONSABILIDAD CIVIL.....	35
1.7.5 CAUSAS DE CESE DEL TRABAJADOR.....	36
1.7.6 DESPIDO JUSTIFICADO E INJUSTIFICADO.....	40

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO CIVIL.....	42
2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS ANTERIORES A LA CONSTITUCION DE 1917.....	42
2.1 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	65
2.2 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.....	68
2.3 PROGRAMAS E INTENTOS DE IMPLEMENTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO.....	74

CAPITULO 3.

LEGISLACION EN MATERIA DEL TRABAJO APLICABLE A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN MATERIA FEDERAL.....	85
3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ARTICULO 123 APARTADO B.....	85

3.2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO EL ESTADO.....	90
3.3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	111
3.4. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	113

CAPITULO 4. SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	120
4.1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	120
4.2 FUNCIONAMIENTO.....	124
4.2.1 EL SISTEMA DE INGRESO.....	125
4.2.2 EL SISTEMA DE FORMACION INICIAL.....	127
4.2.3 EL SISTEMA DE FORMACION CONTINUA.....	128
4.2.4 EL SISTEMA DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO.....	130
4.2.5 EL SISTEMA DE PROMOCION.....	133
4.2.6 EL SISTEMA DE PENSION.....	135
4.2.7 LOS SISTEMAS LATENTES.....	136
4.2.8 EL SISTEMA DE SANCION.....	137
4.2.9 EL SISTEMA DE MOVILIDAD.....	138
4.2.10 EL SISTEMA DE LICENCIAS/SEPARACION TEMPORALES.....	140
4.2.11 EL SISTEMA DE INCENTIVOS.....	141
4.2.12 ESTATUTO O LEY.....	143
4.2.13 EL CODIGO DE CONDUCTA.....	146
4.3 FINES.....	148
4.4 ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA.....	149

CAPITULO 5. VIABILIDAD DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	154
---	------------

5.1 VIABILIDAD POLITICA.....	154
5.2 VIABILIDAD ESTRUCTURAL.....	156
5.2.1 SUBSISTEMA DE INGRESO.....	159
5.2.2 SUBSISTEMA DE CAPACITACION Y CERTIFICACION DE CAPACIDADES.....	164
5.2.3 SUBSISTEMA DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO.....	167
5.2.4 SUBSISTEMA DE FORMACION.....	168
5.3 VIABILIDAD LABORAL.....	173
CONCLUSIONES.....	189
APENDICE.....	193
BIBLIOGRAFIA.....	234

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y NOCIONES PRELIMINARES

Los conceptos aquí señalados son indispensables para la comprensión de nuestro tema, estableciendo con ello la base necesaria para el desarrollo de nuestra investigación.

1.1. CONCEPTO DE TRABAJADOR

El artículo 8º. de la Ley Federal del Trabajo en vigor, previene: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado". Así, los elementos que podemos desprender de este precepto son:

- El trabajador siempre tiene que ser una persona física; las personas morales nunca pueden ser trabajadores; y,
- presta un trabajo personal subordinado.

La subordinación constituye el elemento característico de la relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho a ser obedecido. Dicha facultad de mando tiene dos limitaciones: debe referirse al trabajo estipulado y ser ejercida durante la jornada de trabajo.

El servicio, por otra parte, siempre tiene que ser prestado en forma personal. Si una persona se encuentra establecida y cuenta con elementos

propios aunque preste el servicio en forma personal, no tiene la característica de trabajador.

El artículo 3º. de la ley de 1931 determinaba que "trabajador" era toda persona que prestaba a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo.

Por su parte el maestro Baltasar Cavazos Flores, señala: "A nuestro entender, dicho precepto fue superado por el concepto actual de trabajador, ya que en primer lugar contenía una inexactitud y en segundo atentaba contra la dignidad de los propios trabajadores. Era falso, porque afirmaba que trabajador era 'toda persona y las personas pueden ser jurídicamente hablando, físicas o morales, y el trabajador nunca podrá ni puede ser una persona moral; siempre tiene que ser una persona física'. Atentaba contra la dignidad del trabajador por que establecía que el servicio prestado podía ser 'material, intelectual o de ambos géneros', y al decirse ambos géneros, se implicaba que el servicio podía ser exclusivamente intelectual o exclusivamente material, lo cual era también inexacto, ya que por más material que en apariencia sea un servicio, siempre tiene algo de intelectual: sostener lo contrario equivale a comparar al trabajador con una máquina."¹

Por lo demás, el término empleado se considera exactamente igual, para los efectos de la ley laboral, que el término trabajador.

¹ CAVAZOS FLORES, Baltasar, El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, primera reimpresión, Trillas, México, 1998. p. 135.

1.2. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 señala: "Se reputaran 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."

De esta forma, la Constitución Federal enuncia, más no limita a las personas físicas que habrán de identificarse como servidores públicos. Si bien no se otorga un concepto legal de servidor público, sí se establece quienes tienen esta categoría jurídica para los efectos referidos de responsabilidad.

Del párrafo constitucional en comento, es importante destacar dos omisiones latentes:

- Su contenido deja fuera a los empleados administrativos del Poder Legislativo, y
- La existencia de empleados de órganos del Estado *sui generis*, como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parecen no estar reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo citado, situación que obligó atinadamente al Instituto Federal Electoral, al establecimiento de un régimen disciplinario propio, consagrado en el título noveno del Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estableció en la fracción V del artículo 44 de su Reglamento Interno, que es función de la Contraloría Interna recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión Nacional; practicar investigaciones sobre sus actos; fincar en su caso, las responsabilidades a que haya lugar y aplicar, por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, las sanciones que proceden.

En síntesis, al no darse el reconocimiento constitucional para efectos de responsabilidad a los empleados de órganos del Estado *sui generis* como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estas instituciones, con apoyo en la Constitución Federal que les da vida (artículos 41 y 102) y en las leyes que las organizan, desarrollan un régimen disciplinario autónomo.

La situación anterior no es dable para los empleados del Poder Legislativo, en atención a la interpretación exegética del artículo 108 constitucional, por lo cual es urgente reformarlo, de la manera siguiente: "... y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el poder legislativo, en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal".

Con todo lo apuntado, podemos decir, que el servidor público es toda persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para los órganos del Estado a cambio de un salario.

1.3. CONCEPTO DE PATRÓN

De acuerdo con el artículo 10 de nuestra Ley Laboral, el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél lo será también de éstos.

Krotoschin indica que el patrón es la persona "física o jurídica" que ocupa a uno o varios trabajadores dependientes y en cuyo interés o para cuyos fines, éstos presten servicios.²

Para Manuel Alonso García, el patrón es "toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación".³

Recientemente, el término patrón se ha tratado de sustituir por el de empleador, sin que haya progresado mucho tal tendencia.

Para algunos autores patrón es "la persona física o jurídica colectiva que recibe de otro, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada".⁴

Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa, son

² ALONSO GARCÍA, Manuel, Introducción al Estudio del Derecho del Trabajo, segunda edición, Bosch, España, 1958. p.139.

³ KROTOSCHIN, Ernesto, Manual del Derecho del Trabajo, tercera edición, Depalma, Buenos Aires, 1976. p.112

⁴ CAVAZOS FLORES, Baltasar, El Nuevo Derecho del Trabajo, Mexicano, Op.cit. p.139

considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.

1.4 CONCEPTO DE ESTADO

Para Hegel, el Estado "constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que en él participan".⁵

De la idea hegeliana se desprende una conceptualización de Estado como un sistema de sistemas - jurídicos, morales, artísticos, etcétera.-. Tal sistema de sistemas es anterior y posterior a cualquier vida humana de los tiempos contemporáneos.

Estas ideas son perfeccionadas por Maurice Hauriou, para quien el Estado "es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común".⁶

De lo expuesto por Hauriou, desprendemos que el Estado es una institución, por cuanto que es un elemento de la sociedad cuya existencia no depende de la voluntad individual.

⁵ WILHELM FRIEDRICH Hegel George, Lecciones Sobre la Filosofía Universal de la Historia Universal, Tr. Vorlesungen, Alianza, Madrid, 1999, p. 87.

⁶ HAURIU, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, segunda edición, Reus, España, 1927. p.288.

Esta institución llamada Estado tiene una realidad de vida objetiva, que es su existencia reconocida por el derecho. Su origen legítimo le imprime el poder necesario para que su fin del bien común se pueda cumplir a través de un gobierno republicano.

Pero, sin duda alguna, es con Hans Kelsen donde se funden doctrinalmente el Estado y el derecho, pues sostiene el jurista que: "el Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico".⁷

Siguiendo a Kelsen podemos señalar que el Estado es la personificación del orden jurídico, pues es resultado de la norma pública que lo constituye y lo organiza, y que sólo encuentra límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.

Volviendo la atención a los juristas mexicanos, el Dr. Ignacio Burgoa señala que el Estado "implica una organización o estructura jurídico dinámica, por cuanto como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y en los cuales se funda su justificación".⁸

Resumiendo las ideas expuestas, podemos concluir que coincidimos con el concepto señalado por el Maestro Carlos A. Morales Paulin, ya que consideramos: "el Estado es un fenómeno político producto de una realidad

⁷ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1983, p.215.

⁸ BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1999, p. 984.

jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal. Es un fenómeno político pues no surge de manera natural, sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada. Este Estado, como ficción jurídica, actúa por conducto de sus agentes, funcionarios y empleados...⁹

1.5 CONCEPTO DE RELACIÓN JURÍDICA

El término "relación jurídica" es moderno en el lenguaje jurídico, pues en el derecho romano se hablaba de *vinculum iuris* con un sentido de *obligatio*, en tanto que el término de *jus* se utilizaba para las relaciones jurídicas de afinidad y cognación.

Entre tanto, para el jurista Savigny, la relación jurídica es una vinculación entre dos o más personas, determinada por una norma jurídica, para él, los elementos de la relación jurídica son:

"En primer lugar, una materia, es decir, aquella relación en sí misma; y en segundo lugar, la determinación jurídica de esta materia. El primer elemento puede ser designado como el elemento material de la relación jurídica; el segundo, como el elemento formal, es decir, aquello por lo que toma el carácter de forma jurídica o sea el acto jurídico".¹⁰

⁹ MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995. p. 73.

¹⁰ SAVIGNY, Friedrich Karl Von, Metodología Jurídica, Tr. juristische methodenlehre, Depalma, Buenos Aires, 1979. 59p.

Para el maestro Rafael de Pina, los elementos de la relación jurídica son tres: sujetos, objetos y acto jurídico.¹¹

Los sujetos son las personas físicas o morales que se vinculan en la relación, los objetos son los motivos y fines que se pretenden lograr con la relación y el acto jurídico es una manifestación de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una constitución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por lo contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.

Podemos concluir que la relación jurídica es en efecto, un vínculo entre dos o más personas, resultado de un acto jurídico.

Los sujetos de la relación jurídica que motiva éste estudio son el Estado y sus empleados, aunque no debemos olvidar que con todo acierto Don Mario de la Cueva señaló que la relación jurídico laboral:

"Nació en la Asamblea constituyente sin conexión alguna con el viejo derecho civil, sino al contrario, como un derecho cuyas bases se encontraban en una decisión fundamental del pueblo y cuya misión consistía en superar en beneficio del hombre, una solución esclavista que hundía sus raíces en la historia hasta llegar a la solución esclavista de la locatio condudio operarum de

¹¹ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, décimocuarta edición, Porrúa, México, 1986.p.424

los jurisconsultos romanos".¹²

1.6. CONNOTACIONES JURÍDICAS DE LOS TÉRMINOS TRABAJADOR DEL ESTADO Y TITULAR

Encontramos diversas clasificaciones atribuidas al concepto de trabajador al Servicio del Estado:

"La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente el término de 'trabajador' (apartado B, Artículo 123 constitucional). La LFTSE habla de 'Trabajadores al Servicio del Estado', la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a esta última acepción, en tanto que... la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) utiliza el concepto de 'trabajador del Estado'. La jurisprudencia de la Suprema Corte ha agregado a los términos anteriores el de 'servidores de la nación', lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo."¹³

Por su parte Jorge Madrazo señala que:

"a) En el a. 111, hasta antes de la reforma (D.O. 28-XII-82) se habló de 'funcionarios y empleados de la federación', actualmente lo hace sobre

¹² DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1978, p. 182

¹³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Institución Nacional de Administración Pública, México, 1990. p.245

servidores públicos;

b) En el a. 128, habla de 'funcionario público';

c) En el a. 73, fr. XI, habla de 'empleo público' de la federación y

d) En el a. 89, fr. II habla de 'empleados de la Unión' ".¹⁴

1.6.1 CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Legalmente, no solamente es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de servicios públicos.

Para el Dr. José Dávalos Morales, los Trabajadores al Servicio del Estado son "las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales)".¹⁵

La definición legal de trabajador al Servicio del Estado la podemos desprender del artículo 3º, de la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional que consigna que: Trabajador al servicio del Estado es toda

¹⁴ CARPIZO Jorge y MADRAZO Jorge, Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, p. 130

¹⁵ DAVALOS MORALES José, Cuestiones laborales, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1988, p.55

persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Este trabajador al servicio del Estado podrá ser de acuerdo al Artículo 4º. de la Ley en cita, "de confianza o de base". Los primeros únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social conforme lo establece la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por nuestra parte, consideramos que el trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado, independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las lista de raya de los trabajadores temporales.

1.6.2 CONCEPTO DE TITULAR

Si bien el artículo 123 en su apartado B, no consigna el término de Titular, el artículo 2º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado dispone que: " la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias (...)y los trabajadores de base. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

En el ámbito del Poder Ejecutivo, la titularidad de la dependencia la asume el Secretario del ramo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal así como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan la relación laboral por el apartado B. Dicha titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también se ratifica en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia.

Por su parte en el Poder Legislativo, la directiva de la Cámara de Diputados que ejerce la titularidad en la relación laboral, se integra de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula.

En la Cámara de Senadores, la mesa directiva se integra con un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios también electos por mayoría y en votación por cédula.

En el Poder Judicial, la facultad de nombramiento, corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme se consigna en la fracción XV del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la cual se desprende la titularidad de dicho cuerpo colegiado para efectos de la relación de trabajo, pues como indica Humberto E. Ricord, la titularidad en la relación de trabajo compete a la autoridad nominadora, o que hace los nombramientos.

La facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral.

1.6.3. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO

El funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento (generalmente interno u orgánico) de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal. Esta definición se complementa con la proporcionada por algunos autores, quienes definen al funcionario público como "un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad iniciativa, decisión y mando."¹⁶

1.6.4 CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO

El empleado público, es toda aquella persona física, que laborando para el Estado, no desempeña algunos de los cargos comprendidos en la parte relativa a los funcionarios públicos.

El laberinto o selva semántica que nos ocupa no es privativo de México,

¹⁶ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Op. cit. p.250.

así y a guisa de muestra, en Inglaterra la clasificación de los empleados públicos se traduce en:

- a) La Administración Class.
- b) La Executive Class.
- c) La Clerical Class.
- d) La Clerical Assistant Class.
- e) La Class of Temporary Clerks.
- f) La Typing Grades.
- g) La Machine Operating Class.
- h) Las Messengerial Class.¹⁷

La clasificación anterior es producto del Civil Service Británico, sistema funcional en continua revisión y perfeccionamiento, como lo demuestra la ponencia "La reforma del Servicio Civil en el Reino Unido: Respuestas a las necesidades del ciudadano" presentada por David Falcón, Director of the Royal Institute of Public Administration durante el seminario "Redimensionamiento de la Administración Pública" organizado en 1990 por el Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Así, nos permitimos apuntar que, los términos trabajador del Estado y empleado público, tienen un efecto jurídico interno que se traduce en la subordinación jerárquica en la relación jurídica laboral.

¹⁷ HARO BELCHEZ, Guillermo, Servicio Público de Carrera, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992. p. 162-166.

El término funcionario público puede tener dos efectos, uno interno y otro externo, el primero representa la responsabilidad originaria que se delega en el empleado, pero que no se renuncia, interno también en los casos en que el funcionario asume la titularidad de dependencia colocándose en un extremo de la relación jurídica laboral. El efecto externo es en función de la representación del órgano o entidad estatal.

1.7 LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Son aquellos sujetos que mantienen una relación laboral con el Estado en su calidad de patrón y no de autoridad.

1.7.1 ÓRGANOS

Los órganos principales encargados de aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son:

Para los empleados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Este órgano es colegiado y se integrará cuando menos con tres salas, las cuales se conforman con tres Magistrados, uno designado por el Gobierno Federal, otro representante de los Trabajadores a través de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer Magistrado árbitro, nombrado por los dos primeros, y que

fungirá como Presidente de la sala.

El total de Magistrados integrarán el Pleno del Tribunal, el cual tendrá un Presidente nombrado por el Ejecutivo Federal. El cargo de Magistrado no es inamovible, así los Presidentes del tribunal y de las salas durarán seis años en el cargo, y los Magistrados representantes del gobierno y de los trabajadores, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

En el caso de los empleados del Poder Judicial de la Federación, es órgano competente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación apoyado por una comisión sustanciadora.

Como podemos observar, el hecho de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conozca de los conflictos laborales que surjan entre el Poder Legislativo y sus empleados, nos revela una intromisión de un órgano formalmente administrativo en el Congreso de la Unión, por lo cual lo correcto sería establecer, al igual que en el Poder Judicial, una comisión sustanciadora encargada de ventilar los conflictos laborales que surjan entre el Poder Legislativo y sus empleados.

El maestro Alberto Trueba Urbina ha sostenido que:

"Prácticamente el único medio de que dispone el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus laudos es la imposición de multas constantes a los titulares; sin embargo [...] es tal la condescendencia de éste órgano para con los titulares de las dependencias burocráticas, que él mismo insinúa en ocasiones la forma de dar

cumplimiento aparente de los laudos.¹⁸

Siendo la multa el único medio para lograr el cumplimiento de los laudos, esta resulta anacrónica, ya que el artículo 148 de la ley burocrática, señala un monto de mil pesos.

1.7.2 SUS DIVERSAS CATEGORIAS

El servidor público puede ser clasificado desde diversos ángulos. Según la naturaleza jurídica de su vinculación: relación civil y relación laboral según su rango: altos funcionarios, funcionarios y empleados.

A su vez, desde el punto de vista de su relación laboral, pueden ser según la duración de ésta, siendo entonces de planta y temporal, según el funcionario que los nombra. La naturaleza de las labores y la adscripción, pueden ser: de confianza y de base.

Por su parte, los de base lo son: según el documento que origine la relación laboral, así como la partida presupuestal.

De conformidad con el documento que origina la relación laboral, son: nombramiento e inscritos en las listas de raya: con nombramiento pueden ser: definitivo, provisional, interino, por tiempo fijo, y por obra determinada; los inscritos en listas de raya, obreros, técnicos, administrativos, especialistas y provisionales.

¹⁸ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1978, p. 646.

Conforme la partida presupuestal se consideran: numerarios, supernumerarios, obreros de base y eventuales.

Nosotros consideramos sólo una clasificación: de base y de confianza, pues independientemente de las denominaciones anteriores, para efectos de cualquier variación en la relación laboral, se parte de los conceptos de base o de confianza. En este sentido se inclinan algunos criterios del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como luego veremos:

El dilema en caso de cese, es conocer si el trabajador es de base o de confianza. Anteriormente el artículo 5º de la L.F.T.S.E., enumeraba los trabajadores de confianza y por exclusión se conocían los de base, todos aquellos trabajadores cuyo puesto no apareciera en el artículo 5º. se consideraban de base. Sin embargo, esa enumeración era obsoleta, ya que por la evolución de la administración pública se incrementaron o se dieron nuevas denominaciones a lo puestos, mismos que no coincidían con los enumerados, y por el hecho de no aparecer clasificados se consideraban de base, no obstante que sus funciones más bien correspondían a las de los trabajadores de confianza:

Actualmente el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala como trabajadores de confianza:

"I. Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyos nombramientos o ejercicio requieren la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las

entidades comprendida dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 2º de esta ley, sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento;

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén consideradas en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones, ocupando puestos que a la fecha sean de confianza;

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido;

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría;

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupa puestos

presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable debe autorizar el ingreso o salida de bienes y valores y su destino o la baja y alta en inventarios

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo;

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: secretarios, subsecretarios, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades con tales características;

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o ayudantías;

j) Los secretarios particulares del secretario, subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo;

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal;

l) Los Agentes de la Policía Judicial y los miembros de las Policías Preventivas;

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de la Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las

dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

II. En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados, el oficial mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la Tesorería, el director general industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el contralor y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamentos, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero;

III. En el Poder Judicial: los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las salas."

Como se ve, la clasificación de los empleados de confianza es más congruente en virtud que se toma para ello, prioritariamente, el tipo de función y no el tipo de puesto. Es muy posible que vaya desapareciendo o se incrementen los puestos, pero el trabajador siempre desempeñará una inspección, dirección, manejo de fondos, etcétera, y por tanto, su inclusión o exclusión de esa enumeración es muy fácil.

Atento a lo que dispone el artículo 6º de la L.F.T.S.E., como consecuencia de lo anterior, los trabajadores de base, son los no incluidos en la enumeración anterior y por regla general y disposición expresa del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 5º, el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

1.7.3 DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se pueden clasificar en derechos individuales y colectivos.

Los primeros conllevan una acción que sólo al trabajador en particular, corresponde ejercitar, en tanto que los segundos implican los que son ejercidos por un sector o grupo de trabajadores.

1.7.3.1 DERECHOS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES DE BASE

Los derechos individuales que se desprenden de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son: el derecho a la estabilidad laboral, el derecho al ascenso, el derecho al respeto de la jornada, el derecho al salario y otros beneficios económicos, el derecho al descanso, vacaciones y licencias, el derecho al pago de gastos por traslado, el derecho a permuta, el derecho a la seguridad e higiene y el derecho a la seguridad social.

1.7.3.2. DERECHOS COLECTIVOS DE LOS TRABAJADORES DE BASE

Para don Mario de la Cueva, el derecho colectivo "es la parte del

derecho del trabajo que regula los derechos de las asociaciones del trabajo, sus convenios y sus luchas.”¹⁹

Los derechos colectivos de los trabajadores públicos son básicamente dos:

- a) El derecho de huelga;
- b) Derecho a la sindicalización

1.7.3.3. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

Al respecto, encontramos en el artículo 123 constitucional, lo siguiente:

“Artículo 123 .- toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

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

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

De lo que se desprende que la ley únicamente les confiere el derecho a

¹⁹ DE LA CUEVA, el Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. cit. p. 523

las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social. Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece:

Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría; a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como

el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestamente dependa de las Contralorías o de las Areas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal,

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;
y

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

Artículo 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores

de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Así quedan excluidos de los derechos contenidos en la ley burocrática los trabajadores de confianza, de acuerdo al artículo 8º de la misma, por lo tanto, se concluye no disfrutaban de derechos colectivos.

1.7.4 OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS TRABAJADORES

Dentro del marco jurídico que regula actualmente a los trabajadores del Estado, encontramos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde podemos encontrar las obligaciones que tienen, así como las diferentes responsabilidades en que incurren, reguladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal y el Código Civil.

1.7.4.1 OBLIGACIONES

Las obligaciones o deberes de los trabajadores del Estado, están contenidas fundamentalmente en ocho fracciones que integran el artículo 44 de la

norma burocrática; sin embargo, en el artículo 46 fracción V se contemplan diez causales de rescisión, las que tienen origen en el incumplimiento de los deberes que recaen en el empleado; dichas causales son comentadas en el espacio dedicado al derecho a la estabilidad laboral.

Expuesto lo anterior, pasamos a la revisión de las obligaciones de los trabajadores contempladas en el artículo 44 de la ley citada.

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

- Observar buenas costumbres dentro del servicio. Estas buenas costumbres implican el abstenerse de conducirse en forma prepotente, irrespetuosa o altanera en el centro de trabajo, las buenas costumbres imponen una actitud afable y respetuosa lejana a la embriaguez o drogadicción.

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

- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su Conocimiento con motivo de su trabajo.

- Abstenerse de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros

- Asistir puntualmente a sus labores.

- No realizar propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y

eficiencia.

1.7.4.2 RESPONSABILIDADES

El artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades, nos remite al 109 de nuestra Constitución Federal, para especificar las responsabilidades en que puede incurrir al servidor público y son: la política, la penal y la administrativa, previstas en las fracciones I, II, y III de este dispositivo. Sin embargo, no son éstos los únicos regímenes en que se encuentra inmerso el servidor público y pues, también es sujeto de la legislación laboral y de la civil.

Se destaca la autonomía de los diversos tipos de procedimientos, porque si el servidor público incurre en un acto sancionado por las leyes, se puede iniciar en su contra un proceso administrativo, penal o laboral, separadamente o dos o más a la vez, precisamente, porque cada uno tiene sus características muy especiales y más que nada, por su autonomía.

La única limitación que marca la parte final del artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades, es que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. Ejemplo: el artículo 53 de esta ley, citada señala como sanciones la suspensión o la destitución del empleo, de tal forma que, si se opta, de acuerdo con la gravedad de la falta, por la suspensión, ya no se podrá imponer la destitución o cualesquiera otra de las sanciones contempladas por el precepto en cita, pues se caería en la hipótesis que prohíbe el mismo

Aunque es oportuno aclarar que si se impuso la suspensión como sanción conforme a la Ley Federal de Responsabilidades, se puede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos de nombramiento, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien, proceder penalmente.

1.7.4.2.1 RESPONSABILIDAD PENAL

El artículo 212 del Código Penal, dispone que es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Las disposiciones son aplicables también a los gobernadores de los Estados, a los diputados, a las legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los delitos contenidos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de éstos.

La categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena; sobra decir que

son aplicables todas las reglas y disposiciones relativas de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, en la acusación o defensa de los servidores públicos, que incurran en cualquiera de los delitos que a continuación se citan.

Los títulos a que nos venimos refiriendo, específicamente tipifican como delitos el:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Coalición de servidores públicos;
4. Uso indebido de atribuciones y facultades;
5. Concusión;
6. Intimidación;
7. Ejercicio abusivo de funciones;
8. Tráfico de influencia;
9. Cohecho;
10. Peculado
11. Enriquecimiento ilícito, y
12. Delitos cometidos en la administración de justicia.

1.7.4.2.2 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Para determinar quiénes son sujetos del juicio político, el artículo 5o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos remite al primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. Los funcionarios que enumera son:

1. Senadores y diputados al Congreso de la Unión;
2. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Secretarios de despacho;
4. Jefes de departamento administrativo;
5. Jefe del Departamento del Distrito Federal;
6. Procurador General de la República;
7. Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
8. Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
9. Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y
10. Directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos.

Los gobernadores de los Estados, conforme el mismo artículo, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en ese 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, añade, 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.

En el cuarto párrafo, el mismo artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especifica que para la aplicación de las sanciones a que se refiere el 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, después de haber substanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculcado.

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 inculcado.

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

Es claro que el procedimiento de que hablan los párrafos precedentes, se refiere exclusivamente a los funcionarios enumerados hasta el número diez, ya que como vimos en el segundo párrafo por lo que respecta a los funcionarios de las entidades federativas que se mencionan, la intervención de las Cámaras será con el exclusivo fin de declarar si se incurrió en alguna infracción a los supuestos señalados y esa declaración la harán del conocimiento de las legislaturas locales, en respeto a la soberanía que cada entidad goza, para los efectos que estimen procedentes.

1.7.4.2.3 RESPONSABILIDAD CIVIL

El artículo 1928 del Código Civil, aplicable al fuero común en el Distrito Federal, y a toda la República en materia federal, textualmente dice: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

Si analizamos el precepto, en principio, el directamente responsable del daño causado es el funcionario, quien deberá responder con su patrimonio a la responsabilidad en que haya incurrido. Decimos que, con su patrimonio, en virtud que, la obligación que aquí se plantea es esencialmente civil, ya que si se planteara en el aspecto penal, se estará a lo que disponga la ley relativa. Sólo en el caso de que el funcionario no tenga bienes suficientes para responder de la obligación, o teniéndolos, no sean suficientes para cubrir el monto del daño, será responsable el Estado; aunque debemos advertir que el supuesto aquí planteado es en caso de que el funcionario haya causado el daño con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en la administración pública; de otra manera, ésto es, si el daño se causó en lo personal, responderá también en lo personal.

A esa obligación del Estado, que también tienen los particulares en algunos casos, cuando el infractor tiene relación de dependencia, es lo que la

doctrina ha denominado responsabilidad objetiva.

1.7.5 CAUSAS DE CESE DEL TRABAJADOR

Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repentina falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño, de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o

compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer, con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriagues, o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoriada.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva, podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves

previstas en los incisos a, c, e y h; el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos de nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en la principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.²⁰

Las diez causales que requieren substanciación ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, buscan impedir la discrecionalidad de la autoridad o titular que pudiera causar injustos perjuicios al trabajador.

Por lo que hace a la remoción del empleado a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 46 citado, relativo a la facultad del titular de la oficina respectiva para ordenar la remoción del trabajador a una "oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios", es de suponerse que esta remoción debe darse una vez que se ha iniciado el juicio respectivo ante el Tribunal de jurisdicción burocrática.

En lo que atañe a la suspensión de la relación por incurrir el trabajador en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias o malos

²⁰ ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Publicaciones Administrativas Contables, México, 1988.p. 75.

tratamientos contra sus jefes, compañeros o familiares de unos u otros, así como por destruir dolosamente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás implementos de trabajo, o por revelar secretos o asuntos reservados confidencialmente derivados de su trabajo o por asistir en estado de embriaguez o enervante, el titular de la dependencia suspenderá con el visto bueno del sindicato la relación de trabajo, de no estar de acuerdo el sindicato, la suspensión se demandará al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en tanto se resuelve la terminación o rescisión. "La ley señala que el Tribunal debe proveer de plano, sin embargo pensamos que en este caso el Tribunal debe cubrir la garantía de audiencia al trabajador afectado, oyéndolo en el incidente en forma previa a resolver interlocutoriamente sobre la suspensión".²¹

Es importante tener presente, que tanto para la suspensión como para la terminación de la relación, conforme al artículo 46 bis de la ley burocrática, "cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa".²² En ésta acta intervendrán el trabajador, un representante del sindicato, los testigos de cargo y descargo, y dos testigos de asistencia. A esta acta administrativa se le agregarán los documentos necesarios.

El acta administrativa representa el documento base de la acción de rescisión, al respecto la Suprema Corte ha sostenido en la Jurisprudencia

²¹ Ibidem, p. 76

²² MORALES PAULIN, A. Paulin, Derecho Burocrático, Op.cit. p.122.

Vigésimo Primera, Octava Época, Cuarta Sala, publicada en el Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página veintitrés, lo siguiente:

"Si en el juicio correspondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el Titular no demuestra haber cumplido con dichas exigencias, se está en presencia de un caso de improcedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar; por otra parte si el Titular cesa a un trabajador y éste aduce en el juicio que le cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el Titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento de la ley que por sí solo bastará para considerar que el despido fue injustificado."

1.7.6 DESPIDO JUSTIFICADO E INJUSTIFICADO

Como pudimos analizar en paginas anteriores, un despido será justificado si se incurre en algunas de las causales señaladas, además, deberá ser demostrado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y, será injustificado cuando no se demuestre la justificación del despido.

La consecuencia jurídica de un cese o despido injustificado, será la reinstalación con el pago de salarios caídos o la indemnización correspondiente (artículo 43 fracciones III y IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

del Estado). Por nuestra parte, consideremos inaplazable la extensión de estos derechos en favor de los trabajadores de confianza, los cuales al no tener derecho de estabilidad en el empleo no pueden inconformarse con su despido.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO CIVIL

En México, reconocer la importancia de implementar su sistema de servicio civil, no es, ni con mucho, una novedad. El propósito de este capítulo, es hacer hincapié en que la tentación de los sucesivos gobiernos en México por incluir sistemas que profesionalizaran la función pública es una añeja preocupación, y, segundo, que no ha logrado materializarse en decisiones de política pública porque se ha topado, al menos con dos tipos de impedimentos, a los que nos referiremos con cierto detalle: los de orden, llamémosle, laboral y los de orden político, ligados unos a otros de manera casi estructural. Tanto las referencias históricas utilizadas como las interpretaciones y explicaciones formuladas dentro del cuerpo central del capítulo, abarcan sólo el ámbito ejecutivo de gobierno y el de la administración pública federales. Hay intentos que no quedan consignados en estas páginas, de profesionalizar, e incluso emitir, algún ordenamiento para normar una carrera de servicio civil en algunos estados, al igual que para el poder legislativo o el judicial.

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Propiciado por la distancia entre la metrópoli y las colonias, así como la distancia entre la ciudad de México, capital del Virreinato de la Nueva España,

creada en 1535, y los remotos asentamientos de otras poblaciones, como Yucatán, Chiapas, y lo que hoy es el suroeste de los Estados Unidos, las estructuras burocráticas españolas guardaron en su momento, un fuerte ingrediente propio de las configuraciones religiosas, cuyo principal rasgo es su formación jerárquica y su centralización, pero que con las prácticas virreinales degeneraron el sistema, cuyas principales características fueron la demora la ineficiencia y la corrupción.

"La estructura virreinal que operó en México erosionó, a través de la figura del virrey la capacidad de erigir estructuras e instituciones estatales independientes de los grupos de interés particulares, [esto tuvo efectos políticos y jurídicos importantes que subsistieron después de la independencia.] Los virreyes llegaron a ser extremadamente importantes, pues algunos ocuparon el cargo por muchos años, completamente a capricho de la corona. Esto desplazó considerablemente la legitimación política de las instituciones españolas hacia el individuo. La personalización del poder tendió a devaluar la institucionalización de las estructuras políticas."²³

"Existían limitadas opciones académicas y profesionales que privaban en la Nueva España - había prácticamente tres carreras a escoger: burocracia colonial, el clero y el ejército- debe añadirse que el sector privado era débil, incipiente y cerrado. La corona no permitía mucha actividad comercial entre las colonias o con otros países, al impedir así el desarrollo pleno del potencial

²³ Al CAMP, Roderic, La política en México, Siglo XXI, México, 1995. p. 26

económico, con el objetivo de proteger a la industria española de la posible competencia de las colonias. Así económicamente el Estado ocupaba la posición de más fuerza, no por que controlara la mayor parte de los recursos [aunque posteriormente así fuera] sino por que disponía de los cargos más importantes que existían en el mundo colonial."²⁴

Estas circunstancias dieron origen a un profundo sentimiento patrimonial de la administración, en un país donde el desarrollo empresarial y comercial fue limitado, donde la falta de separación entre los asuntos públicos, económicos y políticos provocó la confusión y el control de ellos por unos cuantos. Sin un sector económico privado en expansión, ni interna, ni externamente fueron necesarios los servicios de una administración autónoma, que fuera responsable de otorgar las cartas oficiales necesarias para el comercio y que por otro lado brindara los servicios básicos a la población. En estas circunstancias, el control y dirección del desarrollo comercial y económico del país, eran conducidos por un sector, los funcionarios de la corona, quienes no tenían la presión suficiente para crear un sistema de carrera eficiente, depurado, profesional y mucho menos neutral, esmerado en servir a la población.

Desde sus orígenes, la administración pública se ha readecuado casi de manera permanente, aunque sin lograr siempre rendimientos cualitativamente mejores. En 1821 surgen los primeros ministerios que van a

²⁴ Ibidem, p. 27.

reformarse con el paso de tiempo; en el de Relaciones Exteriores aparecen los primeros signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio exterior. En 1834 se organiza el Cuerpo Consular, cuyas funciones se actualizaron en 1871 por medio de un reglamento en el que se buscó hacer consistentes las disposiciones internas con las que dictaba el derecho internacional. Para las promociones se consideraba la antigüedad, pero también las aptitudes, y lo que se identificó como servicios extraordinarios, ésto es, aquéllos que representaban un esfuerzo superior al mínimo exigido. El déficit en términos de un moderno sistema de carrera se hacía patente puesto que no se tenía un esquema de retiro. Sin embargo, para 1836, los funcionarios asignados al servicio exterior contaban con un sistema de pensiones y retiros establecido en función de sus años de antigüedad. Este privilegio, hay que decir, era exclusivo para estos servidores públicos, ya que ningún otro sector de la administración se veía beneficiado con prestaciones similares. El Cuerpo Consular se vuelve a reformar en 1910 para hacerlo depender sólo de la Secretaria de Relaciones Exteriores, puesto que hasta ese momento también lo supervisaba la de Hacienda, con esa reforma se dispuso que para ingresar al servicio consular debía obtenerse un diploma de Aspirante a la Carrera Consular o pasar un examen frente a un jurado integrado por funcionarios de la Secretaria de Relaciones Exteriores. Las vacantes serían ocupadas por los funcionarios del nivel jerárquico inferior, además de considerar en caso de empate, primero la antigüedad, y después los conocimientos y el mérito. El derecho de pensión por retiro se estableció de manera paulatina, tomando

como criterio los años de servicio. No obstante, la estabilidad se vio siempre amenazada, puesto que los presidentes removían a los funcionarios de manera no sólo discrecional, sino arbitraria.

En 1888 se organiza el Cuerpo Diplomático y se crean las misiones para esos servicios. Los nombramientos recaían en el Presidente de la República y eran ratificados por el Senado. Pero se tenía que pasar un examen o acreditar algún título profesional. Existían algunas reglas para la promoción; sin embargo, no había ninguna disposición que regulara los despidos. Se vuelve a reformar en 1896, distinguiéndose las funciones del Cuerpo Diplomático de las conferidas a las llamadas legaciones consulares. Las disposiciones para los cuerpos diplomático y consular eran distintas.

Sin embargo, la preocupación por la suerte que correrían los trabajadores al servicio del Estado, estaba latente en otros círculos. Desde 1875 está registrada en el periódico *El Socialista*, la aparición de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos;²⁵ en dicha asociación participaron los trabajadores de las Secretarías de Hacienda y de Relaciones Exteriores, más tarde son aceptados los del Distrito Federal. A la cabeza de esa iniciativa estuvo Francisco Montero Collado; su filiación política -contraria al régimen- determinaría en buena medida el escaso impacto de su labor.

Durante el porfiriato se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración, que debían cursar aquéllos

²⁵ Cfr. FSTSE, *Testimonio Históricas*, México, 1982, p.28.

interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían. El Ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integró un Catálogo de Puestos, como un primer esfuerzo de clasificación; En el aspecto referido a la capacitación se hicieron intentos que quedaron sólo en eso. Se publicó una Guía Práctica del Empleo, que podría reconocerse como un antecedente de lo que hoy sería un Sistema de Méritos para la promoción y ascenso. En 1906 los sobrevivientes de la Sociedad Mutualista de Empleados Públicos intentan establecer las bases de un incipiente servicio civil, pero desde entonces los impedimentos de orden político atentaron contra su puesta en marcha. La sociedad estaba identificada con la corriente liderada por los Hermanos Flores Magón, contrarios a régimen de Díaz.

"En 1911 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de servicio civil por Justo Sierra y Tomás Berlanga, de cuya existencia no hace ninguna referencia la Comisión Constituyente que formuló los contenidos de la Carta Constitucional de 1917, norma suprema, cuyo artículo 123 regularía las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores."²⁶

En 1912 se fundó la Casa del Obrero Mundial, que aglutinó obreros

²⁶ MARTINEZ PUÓN Rafael, El Servicio Civil de Carrera en México diseño de un modelo de servicio público de carrera para el gobierno del gobierno del Distrito Federal, tesis de Maestría, UNAM, FCP y S, noviembre, México, 1994, p. 41.

provenientes de organizaciones como la Casa de la Moneda, la Unión de Carteros de la Ciudad de México, los Trabajadores Tranviarios y la Asociación de Telegrafistas Mexicanos; todas ellas agrupaban servidores del Estado, convirtiéndose en ejemplos de lo que serían más tarde organizaciones que defenderían algún tipo de derechos para sus agremiados.

En 1913, el Presidente interino Victoriano Huerta, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso apuntó:

"El Ejecutivo se preocupa seriamente por la reorganización definitiva del Cuerpo Diplomático y Consular sobre las bases, que estudiadas con detenimiento, se someterán oportunamente a las Honorables Cámaras, a fin de que se dicten las leyes orgánicas respectivas. El propósito del Ejecutivo es dar a esos dos cuerpos la fuerza que deben tener para cumplir con sus fines propios. Para elevar el espíritu corporativo, fomentar la especialización de los estudios correspondientes a sus funciones la Secretaría de Relaciones se propone rodear de garantías al empleado público. a fin de que vincule su porvenir con el cumplimiento leal de las obligaciones del servicio. El Ejecutivo espera que las Honorables Cámaras secundarán patrióticamente las iniciativas que habré de presentar, y que si hacen algunas modificaciones a ellas se inspirarán en el propósito de perfeccionar los proyectos emanados de la Secretaria de Relaciones Exteriores."²⁷

La respuesta del Presidente de la Cámara de Diputados, Manuel Malo y

²⁷ H. Cámara de Diputados, L11, Legislatura, Los Presidentes de México ante la Nación 1821 - 1954, México, segunda edición, Tomo III, 1985. p.55.

Juvera establece:

" Es visible en los datos que contiene vuestro mensaje, la importancia del ramo de Consulados, tanto por el eficaz servicio que prestan al comercio exterior las agencias consulares, como por los resultados de gestión como oficinas recaudadoras. La cordura e ilustración bien conocidas de los señores diputados y senadores permiten augurar que tendrán buena acogida las iniciativas de ley relativas a la reorganización de los cuerpos Diplomático y Consular, ya que por encima de todas las pasiones ha flotado en el ambiente de este edificio el más vivo y palpitante sentimiento de amor patrio, sin duda él inspirará el estudio y resolución de los proyectos que vendrán a esta Cámara emanados de la Secretaría de Relaciones."²⁸

De la preocupación por contar con cuerpos profesionalizados, al menos aquellos que tenían relación con el mundo exterior, como los diplomáticos y consulares se transita lentamente hacia otro tipo de preocupaciones que de hecho van a ir sustituyéndola. El apretado y aún incompleto análisis histórico sobre las decisiones que van asumiendo los distintos gobiernos, relativas a la necesidad de modernizar y profesionalizar la administración pública, arroja, sin embargo, pistas explicativas que nos permiten entender por qué se ha quedado sistemáticamente postergada la idea de contar con un servicio civil de carrera. A partir de la Revolución y claramente en la postrevolución, la preocupación central estuvo puesta en la estabilidad política y para ello se imaginaron todo

²⁸ *Ibidem*, p.71

tipo de mecanismos que incidirían en el control de grupos, los que fueron alentados a contar con agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. De ahí que resulte una situación dual; por un lado se toman decisiones y aparecen organizaciones con clara vocación de incidir en la modernización y profesionalización, al mismo tiempo que, por el otro, también aparecen y se sobreponen agencias, cuya naturaleza y tareas tienen que ver con la defensa de derechos.

La profesionalización va a tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta "confusión" fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la clara convicción de contar con cuerpos profesionales para la función pública. El énfasis cambia y aparecen preocupaciones que se mueven en el amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y mejor todavía, en una Federación que los aglutina. De ahí se cambia hacia la necesidad de demostrar que no son cuerpos profesionalizados en el sentido estricto del término, pero que son honorables; situación que resultaba importante defender, puesto que la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción, no sólo estaba lejos de un modelo ideal, sino claramente montada en prácticas caracterizadas por la discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. De ahí que hacia finales del siglo pasado aparezca de manera enfática la necesidad de incluir controles, normas, órganos, todos ellos abocados a "cuidar" el desempeño de los funcionarios públicos. De la preocupación por el rendimiento

en términos de personas, se pasa muy lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y funciones para encontrar en éstas, disfunciones, los problemas y las ineficiencias, ya para entonces, muy evidentes, de la función pública.

En 1918, el Presidente Venustiano Carranza al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 1 de septiembre, dijo:

"Dando pasos constantes hacia la reorganización de la República, se ha puesto en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y el de la Ley de Beneficencia Privada. Persiguiendo el mismo fin reconstructivo la Secretaría prepara entre los proyectos de ley que serán enviados a la XXVIII Legislatura, el de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el de las Reformas a los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales del Fuero Federal el del Código Civil, el de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y el de una Nueva Ley Orgánica de la Beneficencia Privada. La sola enunciación de estas iniciativas patentiza su capital importancia."²⁹

En 1921, el Presidente Álvaro Obregón también abrió las sesiones extraordinarias del Congreso con una intervención que se refería a estos temas:

"El Ejecutivo entiende que la moralidad política y administrativa ha de comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todo el cuerpo de servidores de la nación. De ahí que en la convocatoria, figure preferentemente la ley que fija la responsabilidad del Presidente de la República de sus secretarios de Estado. Con ella se persigue conseguir que los altos representantes del Poder

²⁹ *Ibidem*, p.256.

Ejecutivo queden sujetos en todos sus actos al imperio de la ley y la justicia, y no gocen de franquicias que repugnan a las conciencias honradas, y al amparo de las cuales se han cometido tantos delitos. En la verdadera democracia, el funcionario público debe dar cuenta de sus actos, sea cual fuere la categoría que tengan y su poder legal pues mientras mayor sea éste mayores son sus deberes y responsabilidades. El Ejecutivo cree, por lo mismo, dar una prueba del espíritu democrático y de respeto al principio de legalidad, iniciando la expedición de la ley que fije responsabilidades del Presidente de la República y de sus secretarios de Estado.³⁰

En 1922 aparecen los primeros sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República Mexicana, la CROM. La presión más fuerte de las agrupaciones en esta central, entre otras las de los maestros, tuvo que ver con salarios, pensiones el derecho de lo que se conoce como inamovilidad en el puesto. Tan es así, que Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó nunca, de contar con un Reglamento de Inamovilidad y otro de Pensiones, justamente para los maestros. De igual manera fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública que buscaba agrupar funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales; una de sus principales metas era la de establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la

³⁰ Ibidem, p. 447

intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se materializó esta intención, pero un año después entró en vigor "la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de exámenes para normar el ingreso a ese órgano por la vía de esas pruebas. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social."³¹

El ingeniero Pascual Ortiz Rubio, al protestar como Presidente de México el 5 de febrero de 1930, expresó:

"La Revolución está en aptitud de demostrar que es capaz de organizar la justicia; y no sólo desde el punto de vista objetivo de proteger y armonizar las relaciones familiares, las relaciones económicas etcétera. Sino fundamentalmente desde el punto de vista más elevado para que nazca en el pueblo la confianza en la serenidad y en la probidad de sus funcionarios públicos; y para poner de relieve que más que beneficios de orden material, debe preocuparse el Estado por la implantación de normas morales en todos los órdenes, pero de un modo especial por cuanto atañe a la administración de justicia. Y a este propósito, es oportuno declarar enfáticamente, como uno de los postulados centrales de mi administración, que cuidaré con todo empeño de que los funcionarios públicos de toda ella, aúnen a su competencia técnica, una conducta pública y privada ejemplares y una honradez insospechable, condiciones indispensables para vincular, sobre bases de confianza y de fe, a la

³¹ HARO BELCHEZ, Guillermo, "Servicio Público de Carrera Tradición y Perspectiva", INAP, México, 1992. p.48.

sociedad con los hombres del gobierno."³²

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió también la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por ley del servicio civil, las que nunca se expidieron. De igual manera se aprobó un Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que ocasionó fuertes conflictos dado que otros trabajadores resintieron el no contar con una disposición similar.

En 1934, el número de los servidores públicos había aumentado y se empezaba a manifestar una creciente inquietud por la inestabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además que era, una cada vez más evidente, la falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el Presidente Abelardo Rodríguez, expidiera un acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil;³³ tenía en mente asegurar prestaciones y remuneraciones para los servidores públicos, a pesar de que la mayoría eran militantes del partido en el gobierno. Sin embargo, existían grupos con distintas tendencias, lo que provocaba falta de continuidad en los programas, además de generarse obstáculos para emprender diversas obras y, el despido masivo de funcionarios que engendraba mucha inestabilidad. En la exposición de motivos de dicho acuerdo, el Presidente apuntó:

³² *Ibidem* p.1016

³³ Cfr. Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, Diario Oficial de la Federación, abril, México, 1934, p.p.30 - 35

"...por diversos motivos, entre otros, el de la falta de datos experimentales, no se ha dado importancia a la experiencia de la Ley del Servicio Civil, y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prolijar un régimen con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del servicio civil y la formulación de la ley respectiva. Por lo pronto, abduco de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señale sus derechos, obligaciones y recompensas y establezca en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el último día de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente probada ante las Comisiones de Servicio Civil que se instituyen."³⁴

³⁴ Idem.

Esta disposición abarcaba a todos los servidores, con excepción de los puestos de la alta administración: secretarios de despacho, jefes de departamento, los procuradores - el General de la República y el del Distrito y Territorios Federales -, el tesorero de la nación, e incluso exceptuaba a los que tuvieran que sustituir a dichos funcionarios, lo mismo que a los subsecretarios, oficiales mayores, directores generales, directores, jefes de departamento y jefes de oficina o servicios de análoga categoría. Hacia una división funcional entre empleados y funcionarios, que establecía una frontera natural, que podría haberse aprovechado para "normar" ambos cuerpos. A pesar de que exceptuaba a algunos niveles, disponía establecía una cierta obligatoriedad, la que quedó estipulada en los transitorios, en donde indicaba que el acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año que se expidió. Su limitada vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley, además de su corta duración, su impacto hubiera resultado muy relativo, dado que el sexenio estaba terminando. En 1934 el Presidente Abelardo Rodríguez, reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la consular. En 1935, el propio partido oficial, Partido Nacional Revolucionario (PNR) presentó una propuesta sobre el establecimiento del servicio civil y la creación de una institución avocada a formar de manera profesional a los servidores públicos.³⁵

³⁵ Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Revista política social , Tomo I, número 4, 1935. p.p 10-17.

En 1942, Lucio Mendieta y Núñez, elaboró un proyecto para la creación de un Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con éste campo. Este proyecto se materializó años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

En su discurso, el General Lázaro Cárdenas, al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 30 de noviembre de 1934, expresó:

"El generoso movimiento de mi antecesor en el ejercicio del Poder Ejecutivo. declinando la facultad legal para poder nombrar y remover libremente al personal administrativo de su jurisdicción trajo como consecuencia inmediata una corriente de justo entusiasmo entre los servidores públicos, quienes iniciaron, desde luego, sus organizaciones propias para defenderse y cuidar sus conquistas teniendo periódicamente que estar haciendo gestiones para que esta situación se consolide. Paralelamente a estos sucesos. se han producido ciertas reacciones de opinión adversas entre distintos grupos populares. que consideran el intento de inamovilidad de los empleados del Estado o sea el establecimiento del servicio civil, como una oportunidad afortunada para que algunos elementos no identificados con la Revolución y un tanto antagónicos a las tendencias sociales del poder público logren una situación privilegiada que ningún esfuerzo les costó conseguir. Son estas circunstancias las que me

obligan considerar de importancia trazar aquí los lineamientos que deben servir para plantear el problema del servicio civil. Es indispensable ante todo promover la reforma constitucional respectiva con el objeto de que el beneficio sea general para todos los servidores de las tres dependencias que constituyen el gobierno."³⁶

En 1936, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias apuntó:

"Se formularon los siguientes proyectos: Ley de Amparo Reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, Ley de Juegos, Ley de Población, Ley del Servicio Civil y Reformas al Código de Procedimientos Penales. Los dos primeros proyectos ya tienen el carácter de leyes."³⁷

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1938, un Estatuto General el de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en el que se establecieron reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En este documento no se hacía ninguna referencia al acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. A partir de ese momento, se establece la distinción, que causaría enormes problemas a la larga, entre los, identificados como de base y aquellos de confianza. Se disponían las condiciones, generales de trabajo los derechos de los trabajadores y, la regulación de la jornada de trabajo, entre los aspectos más relevantes. Las disposiciones consideraron la opinión de los distintos sindicatos de trabajadores

³⁶ H. Cámara de Diputados, L11, Legislatura, Op.Cit. p. 6.

al servicio del Estado existentes hasta ese momento. En 1941, el Estatuto fue abrogado, puesto que su aplicación generaba más problemas de los que resolvía. "Tres años de vigencia fueron suficientes para comprobar los terribles problemas que originaba su aplicación, provocando serios problemas a la administración pública, de ahí que el Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se viera obligado a aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaran y perfeccionaran algunos aspectos de dicho estatuto. Sin embargo, se aprobó otro que conservó muchas de las disposiciones del anterior."³⁸

La capacitación se incluyó como una obligación sin ninguna vinculación con el mejoramiento de capacidades o habilidades, situación que desvirtuó en buena medida sus propósitos, tema que retomaremos más adelante. El asunto de la promoción y el ascenso quedó en el Título Tercero, pero con restricciones importantes. Como un resultado que no se puede afirmar si previsto y buscado o no, empezaron a aparecer organizaciones de trabajadores, cuyo cometido era la defensa de derechos "laborales" de sus agremiados, reconocido por el propio Presidente tal como quedó apuntado en párrafos que anteceden. Así surgieron: la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra en 1934, la Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad, en 1936; en 1937 aparece la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y, en 1938 se constituye la

³⁷ Idem.

³⁸ HARO BELCHEZ, Guillermo. "Servicio Público de Carrera Tradición y Perspectiva". Op. cit. p.51

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE), adhiriéndose - además - al partido oficial, el PNR. Es "una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y - en la actualidad - forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del partido hegemónico del Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hoy día, todavía una buena parte de los trabajadores de base están sindicalizados lo cual ha facilitado al gobierno su control; por otra parte, persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad."³⁹ Un asunto importante fue la inclusión en el estatuto del derecho de huelga (título cuarto). La profesionalización y el servicio civil no vuelven a aparecer como temas relevantes y son reemplazados por los relativos a la defensa de derechos.

En la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente Cárdenas dijo:

"El Ejecutivo de la Unión elaboró el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por considerar que en el gran debate de derechos sociales que tiene emprendido la Revolución desde sus principios, había un sector de trabajadores sometido y sojuzgado a la tradición y al

³⁹ GUERRERO, Juan Pablo "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México, los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera". Documentos de trabajo, número 61, CIDE, México, s/f, p. 13

capricho, extorsionado por la política y completamente abandonado a sus propios recursos. Al remediar dicha situación, dándoles derechos correspondientes a sus actividades y nobles funciones, reconociéndoles personalidad jurídica para representar ante el poder público cuando sus intereses así lo exijan, creándoles un tribunal eficiente e independiente para conocer de sus controversias, se formuló dicho Estatuto, con la seguridad de que los factores que han de intervenir en su funcionamiento revelarán plena conciencia de sus obligaciones y derechos, sabrán cumplir con unos y ejercitar los otros en forma de leal colaboración, que las demás colectividades sociales interesadas en el mantenimiento del poder público, no tendrán que levantar la voz de protesta por las consecuencias que pudieran traer las conquistas que este Estatuto consagra".⁴⁰

En la respuesta del diputado José Cantú Estrada, Presidente de la Cámara en esa época, se aseveró:

"En aspecto diverso pero con igual sentido de justicia, ha elaborado el Ejecutivo de la Unión a su cargo; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, consagrándose en este proyecto las normas de garantía de que deben disfrutar los empleados públicos. Y esta actitud es tanto más encomiable porque era tiempo de crear un verdadero estatuto legal que amparara a ese gran sector social, que calladamente y en la medida de sus

⁴⁰ H. Cámara de Diputados, L 11, Legislatura. Op.Cit. p. 88

funciones es sincero colaborador en la obra revolucionaria del gobierno."⁴¹

El 1 de septiembre de 1938 al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el Presidente de la República dijo:

"Congruente con la finalidad de arraigar en la conciencia pública la necesidad de un gobierno con funcionarios responsables que tengan como norma el respeto a la ley, la eficiencia en el desempeño de su cargo y la honestidad en el manejo de los fondos públicos, borrando toda situación de impunidad privilegiada frente al resto de los ciudadanos se remitió a las Camaras la iniciativa de Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, que previene el artículo 111 de la Carta Fundamental."⁴²

De manera más que evidente, el Presidente Cárdenas receló de la posibilidad de que un Estatuto de Carrera permita el Ingreso, pero sobre todo la permanencia de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la tarea revolucionaria. Es una manera indirecta de indicar que le preocupaba la permanencia de funcionarios o sectores amplios de la burocracia que fueron incondicionales del proyecto callista. Sin embargo, al tiempo que consolida su posición, incorpora normas que garantizan ciertos "derechos" a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que asegura la lealtad de estos grupos, aunque no fueran necesariamente los más profesionalizados.

En la ceremonia en la que asume la Presidencia el General Manuel Avila Camacho el 1 de septiembre de 1940 hace una afirmación en el siguiente

⁴¹ Ibidem, p.103.

⁴² Ibidem, p.128.

sentido:

"Deseo con toda franqueza y con ánimo persuasivo expresar a los servidores del Estado que los beneficios que les ha concedido el Estatuto Jurídico no pueden divorciarse de los intereses de la nación. La eficiencia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos deben responder a las exigencias del pueblo."⁴³

El 1 de septiembre de 1941 dijo:

"Por estimar que los hombres públicos debemos ser quienes con mayor diligencia cumplamos las leyes, se procuró que acatando lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades, declararan lo que poseían al tomar posesión de sus cargos, todos aquellos funcionarios que estaban obligados a hacerlo. La Procuraduría recibió las manifestaciones..."⁴⁴

El señalamiento que el Presidente Avila Camacho hizo, permite entender que, debía garantizar ciertos derechos a cambio de una cierta lealtad al proyecto político en turno, subordinó la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación, al servicio más de la tarea institucional que de las personas. Lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados de un profesional de la administración pública mucho más que las aptitudes o las habilidades propias de un especialista. Sin embargo, esas capacidades profesionales empezaron a ser

⁴³ Ibidem, p.211

⁴⁴ Ibidem p.218

necesarias de frente a una administración más compleja. De ahí que lo que cambie otra vez es el énfasis, aunque se mantiene el mismo esquema, se pone en la búsqueda de disfunciones en las estructuras de las que se intentan desterrar duplicidades e ineficiencias planteadas desde una óptica formal, que evidentemente imposibilitaron arribar a resultados satisfactorios. De ahí que sea hasta 1943 cuando se plantea la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los funcionarios públicos, creándose una Comisión Intersecretarial encargada de suprimir aquellos servicios que no resultaran esenciales. Se mantiene la preocupación por lograr que los funcionarios sean personas honorables.

En su discurso al protestar como Presidente Miguel Alemán, puntualizó:

"Llevaremos a cabo una reorganización de la administración pública federal con el propósito de satisfacer con más eficiencia las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que tomaremos al respecto será la creación de las nuevas secretarías: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Las denominaciones de estas dependencias expresan en síntesis las funciones que les correspondera."⁴⁵

Adolfo Ruiz Cortines al protestar como Presidente en 1952, dijo:

"La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública de México. Consecuentemente,

⁴⁵ H. Cámara de Diputados, L11, Legislatura, Op.Cit. p.523.

obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores y al efecto, va promoveremos ante nuestra soberanía las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados para la imposición de castigos ejemplares."⁴⁶

El 1 de septiembre de 1954 declaró:

"El Ejecutivo Federal enviará al H. Congreso en el actual periodo de sesiones, entre otras, las iniciativas de leyes de contenido social que siguen: Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios."⁴⁷

Y en su Informe de gobierno, en el mismo año, hizo alusión a que el Congreso había aprobado esa ley y la del Reconocimiento al Mérito.⁴⁸

2.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

Promulgada esta Constitución, el gobierno federal inició la lucha para lograr su eficacia en las circunstancias por las que atravesaba el país: comunicaciones destruidas, campos sin cultivo, comercio interrumpido, carencia de un sistema bancario, en fin: la bancarrota económica.

La aplicación de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política, especialmente, se enfrentó a numerosos obstáculos. En el caso de este último, su ámbito se caracterizó por un elevado desempleo, inseguridad en el trabajo y

⁴⁶ Ibidem, p.772.

⁴⁷ Ibidem. p. 805.

⁴⁸ Ibidem. p.843.

declaración de huelgas. El gobierno mismo tuvo necesidad de hacer economías que abarcaron la reducción del número de empleados públicos y a los que conservó en sus puestos, sólo pudo pagarles 50% en moneda metálica; en otras ocasiones tuvo que suspender los pagos temporalmente, como a los maestros en 1919, y éstos se fueron a la huelga a mediados de año.

Las relaciones laborales estado servidores públicos, siguieron desarrollándose sobre bases civilistas; incluso la Ley Federal del Trabajo, expedida en 1931, no contempla a la burocracia, exclusión que fue confirmada por la jurisprudencia.

En 1938 se expide el primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, que en 1941 es abrogado por otro del mismo nombre.

Con anterioridad a esos estatutos, en 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil", el cual constituye el primer antecedente de nuestra actual legislación burocrática, no obstante que no se haya promulgado la ley a que se refiere tal acuerdo.

Al consolidarse el sistema jurídico político surgido en 1917, así como el desarrollo de las formas de organización laboral en el país, se dieron las condiciones para que en 1960 se adicionara el artículo 123 constitucional con el Apartado B y, en 1963 se expidiera su ley reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como ley burocrática).

En 1970, se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del Apartado A del propio artículo 123, que sustituyó a la

existente desde 1931. Un problema adicional es que los trabajadores de algunos organismos del llamado sector paraestatal estaban y están amparados por el Apartado A, por lo que se vuelve aún más complejo el tema de los derechos laborales.

Al paso del tiempo empezó a resultar complicado contar con una regulación laboral, llamémosle "dura", para normar las relaciones con los trabajadores del Estado. Es por ello, que durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, se reforma el apartado B, señalándose 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". Sin embargo, las reformas permitieron la incorporación de los trabajadores de las administraciones estatales y municipales, que habían quedado excluidos en la primera versión.

Tanto en el Apartado B del artículo 123 como en la Ley Reglamentaria, y la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se hace referencia a funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación de manera prácticamente equivalente. Aunque en el artículo 108 constitucional se señala qué funcionarios pueden ser sujetos a juicio político, sigue sin haber una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos; se tiende a hacer equivalentes a los llamados de confianza y de base, aunque formalmente existan distinciones, ya que los de base son los únicos cuyos derechos están consignados por el artículo 128 constitucional.

2.3 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En 1957, se vuelve a hacer énfasis en los aspectos de la defensa de derechos, creándose el Bloque de Unidad Obrera, que agrupaba a las centrales de trabajadores más importantes y que resulta un antecedente del Congreso del Trabajo. Se crea la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el (ISSSTE). En este instituto se integró en 1971, el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y, un año más tarde, se reformó el catálogo de puestos para mejorar el escalafón y los tabuladores de sueldos. Se constituyó también el Fondo de la Vivienda, el (FOVISSSTE). Estas decisiones culminaron "con la adición al artículo 123 de la Constitución de un apartado B con diversas fracciones que son la base orgánica de la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre: jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. Posteriormente se publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)",⁴⁹ sobre la que se hará referencia

⁴⁹ HARO BELCHEZ Guillermo, "Servicio Público de Carrera Tradición y Perspectiva", Op.cit. p.52

mas adelante.

En 1965, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) para estudiar el funcionamiento de la administración pública y diagnosticar sus problemas. Un ejercicio de diagnóstico aparecía como una experiencia inédita, pero de manera obvia arrojó interesantes conclusiones.

Guillermo Haro recoge las relativas al tema que nos ocupa; "Las disposiciones legales otorgan ciertamente garantías a los trabajadores al servicio del Estado, pero subrayó la inexistencia de un mecanismo normativo justo encargado de regular los principios y los lineamientos de una función pública moderna, conforme o bajo la cual se pudieran aplicar programas renovadores. Sobre el particular, determinó definir con claridad y modificar en su caso los objetivos del servicio civil de carrera, con el fin de dar entrada a una política congruente que respondiera a los requerimientos de la burocracia, tendiente a abarcar los diferentes aspectos de la relación de los trabajadores del Estado, con el interés de dar unidad a la actitud del gobierno frente a sus servidores."⁵⁰

El 1 de septiembre de 1966, el Presidente Gustavo Díaz Ordáz anunció:

"El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito sus tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus

⁵⁰ Ibidem, p.53.

sistemas viejos y gastados respecto de la moderna técnica de administración. Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico política, tal como la consagra la Constitución logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen se trata de hacer una administración pública moderna, ágil, eficaz, que sirva mejor a los intereses del país."⁵¹

El Presidente Luis Echeverría expide dos importantes acuerdos, el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971 en los que se sentaron las bases de un ambicioso programa de reforma a la administración pública. El órgano rector de las acciones derivadas del programa fue la recién creada Dirección de Estudios Administrativos, que después pasó a ser dirección general. Se expidió otro acuerdo, el 25 de junio de 1971 en el que se ordenaba promover la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado. En 1972 se expidió un acuerdo más, en el que se estipulaba la semana laboral de cinco días. En ese mismo año (1972), se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, como un mecanismo asesor en la fijación de las políticas en torno a la administración de personal, que procuraría aumentar la eficiencia en el servicio y en el funcionamiento de las dependencias y entidades públicas."⁵² En 1975,

⁵¹ H. Cámara de Diputados, L11, Legislatura, Op.Cit. p. 1354.

⁵² Secretaría de Programación y Presupuesto, Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera administrativa, México, 1984, p.19

se adicionó el artículo 42 bis a la LFTSE estableciéndose el derecho a aguinaldo, y el último párrafo del artículo 35 de la misma, para fijar junto con la FSTSE, sobresueldos de acuerdo con zonas geográficas. El servicio exterior vuelve a ser objeto de atención, creándose también en 1975 el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para que la Secretaría de Relaciones Exteriores contara con un organismo que formara sus cuadros.

Se integraron órganos colegiados, en los que participaban representantes de las distintas dependencias, como los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de capacitación, además del grupo de oficiales mayores. El mismo año se incorporó a la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Esta dirección elaboró el Catálogo de Empleos de la Federación, el cual presentó problemas debido a que confundió la unidad de trabajo con el trabajador, ni definió los requisitos del puesto y las diferencias respecto a las plazas, ni tampoco aclaró las diferencias entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el que tenía responsabilidades administrativas.

El gobierno del Presidente José López Portillo propuso, si cabe, en el mismo tenor que el anterior, un plan aún más ambicioso, el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982. Encomendó su puesta en marcha a la Coordinación General de Estudios Administrativos, que apareció con funciones ampliadas para sustituir las que tenía la Dirección General de Estudios Administrativos, que desapareció. En uno de los

subprogramas se pretendía "establecer un sistema de administración de desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciara el ejercicio honesto y eficiente de sus funcionarios para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal."⁵³

Más tarde, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal sufrió adecuaciones para hacerla consistente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976. Como muestra evidente de la importancia que concedió a la necesidad de reformar la administración pública, se expidió un acuerdo presidencial el 13 de marzo de 1976, en el que se ordenó establecer una coordinación mejor entre las dependencias y el ISSSTE para el desarrollo de programas en esa materia.

De esta manera implícita, se difiere el proyecto de un servicio civil de carrera para aquellos funcionarios no incluidos en la legislación laboral vigente, lo que va a dar como resultado que la preocupación en esta materia, se centre en el establecimiento de escalafones, a los que se identificó como funcionales e intercomunicados, así como a la puesta en marcha de instrumentos básicos para su cabal operación, los catálogos de puestos y los tabuladores. En su primer informe de gobierno el Presidente dijo:

"Para aproximarnos a un justo servicio civil de carrera se está avanzando en el establecimiento de un sistema intercomunicado de

⁵³Secretaría de la Presidencia, Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno del Distrito Federal 1936- 1952, México, 1996.

escalafones.⁵⁴

Un primer resultado fue Catálogo de Empleos de la Federación, cuya versión de 1976, fue descalificada por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la administración pública. Posteriormente, se expidieron dos acuerdos presidenciales, el del 28 de enero de 1977 y el de 14 de febrero de 1978, en los que se fijaron algunas bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones, con el propósito de aprovechar de mejor manera las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos. Con estos esfuerzos se pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, propiciando el establecimiento de mecanismos eficientes de reclutamiento, selección e inducción del personal, fundamentando técnicamente la política salarial del Estado, basada en remuneraciones uniformes en los casos de funciones y responsabilidades iguales, olvidando por completo la preocupación mayor del Trabajador al Servicio del Estado: la implantación de un servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa, basado en el ingreso por oposición, lo que rechazara por completo al actual de *spoils system* o sistema de despojo, que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político del momento o a la militancia partidista.⁵⁵

⁵⁴ Cfr, GUERRERO Omar, "Las Experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo, Instituto Nacional de Administración Pública", México, 1998, p. 123

⁵⁵ HARO BELCHEZ Guillermo, "Servicio Público de Carrera Tradición y Perspectiva", Op.cit. p. 52.

Como aconteció en gobiernos anteriores, se acudió al expediente de la enmienda administrativa, a falta de una ley; pero sobre todo, se atendieron cuestiones secundarias de manera diversa, para ir adecuando la situación que tenían los trabajadores al servicio del Estado, con exigencias que empezaban a estar muy por encima de las que sólo garantizaban los derechos laborales, por muy importantes que estos sean. Tampoco se tiene claro si ha sido una exigencia sentida por parte de quienes no han logrado tener garantías de permanencia, ascenso, y sobre todo retiro, esto es los trabajadores identificados como de confianza, aunque sus privilegios en términos de otros sectores han sido tan claramente superiores, que quizás esto haya diferido un reclamo que pudo llegar a convertirse en presión.

En 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiendo de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la que encaminó sus tareas de una manera quizás un poco más decidida, para poner en marcha un servicio de carrera.

El Presidente López Portillo afirmó que también debería darse prioridad:

"al establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad profesionalización, honestidad y capacidad de innovación."⁵⁶

Al parecer que el gobierno en turno tenía los límites que habían tenido

⁵⁶ DE LA MADRID Miguel, Modernización de la administración pública cuadernos, IEPES, México, talleres gráficos, 1982. p. 8

medidas tomadas con anterioridad, no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto. Primero, impulsó la idea de contar con un Catálogo de Puestos que corrigiera los problemas del que existía hasta entonces, que tenían que ver con el hecho de que su estrecha vinculación con el presupuesto, al asignar con una determinada clave los ingresos para las distintas categorías, hacía que resultara demasiado flexible para hacer corresponder dichas categorías con los puestos y, peor aún, con los requisitos para ocuparlos. Además, el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, situación que se dejaba a la "buena voluntad" del jefe. El Catálogo de Puestos del Gobierno Federal de 1982, contaba con 1,600 fichas o cédulas de descripción de puestos, agrupadas en 110 ramas que establecían las características que las identificaban. El sistema escalafonario definió todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluyó los requisitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar el mismo. En 1983, por acuerdo presidencial se constituyó -además- la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se definió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal. Incluso se publicó un año después, el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en el que se especificaron su integración funciones. La Comisión tuvo el específico encargo de proponer el

camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban comisiones ad hoc encargadas de desbrozar ese camino. El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en el momento de la instauración de la Comisión a manera de explicación de por qué se incluía también al personal de base, señaló:

"Con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y, en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y al país."⁵⁷

Para 1984, se contaba con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones y, formas para seleccionar aspirantes a las plazas, entre otros aspectos. Con este proyecto aprobado, se pensaba contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados, en función de los requerimientos inherentes a cada cargo. A pesar de contar con un marco jurídico o de operación mucho más afinado que en los esfuerzos anteriores, en los que la FSTSE tuvo una participación formal, este propósito quedó frustrado y el argumento de mayor peso para impedir su concretización, se atribuyó a la manera por demás paradójica de resistencia, que opuso la FSTSE. En la ortodoxia de los ejemplos de servicios civiles de carrera, no se incluyen a los

⁵⁷ GUERRERO Juan Pablo, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México, los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera". Op. cit.p 15

trabajadores de base. En el caso mexicano, dejarlos fuera estaría significando renunciar a una oportunidad quizás inédita de "sanear" ese sector, buscando por diferentes medios que se pusieran en marcha, de manera gradual, primero mecanismos para compactar o, por ejemplo, por medio del llamado retiro voluntario para más adelante poder instrumentar decisiones que sirvieran para incidir en una cierta profesionalización de los que quedaran. Juan Pablo Guerrero argumenta que hubo dos razones para decidir darle esta participación formal a la FSTSE, la primera, es que incorporarlos implicaba hacer modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, asunto complicado porque pondría en evidencia el cambio de prioridades que el Estado y el gobierno estaban asumiendo como respuesta, si se quiere al evidente desgaste que presentaba el modelo anterior. Y la segunda, es que un cambio de esta naturaleza - por más paradójico que resulte- no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de estos trabajadores. Del proyecto mencionado, que la Comisión llegó a formular, Juan Pablo Guerrero opina que era un proyecto bastante sistemático, que proponía un servicio civil controlado centralmente, pero que fue rechazado por la Federación de Sindicatos, por considerarlo "demasiado duro", con un fin único, establecer condiciones de trabajo. Si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley, con el "respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores". En pocas palabras no había condiciones para modificar la LFTSE. No puede dejar de señalarse, que el deterioro económico por el que el país atravesó en esos años, fue una

razón importante para modificar las prioridades teniéndose que desviar estos propósitos, y supeditarlos a la urgencia de la crisis económica. "Antes de la crisis, los aumentos en el tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de la escala, a lo largo de los años de trabajo. A partir de 1987, cuando empezaron a operar los llamados pactos económicos, vino el control sobre el alza de los salarios. Para contrarrestar las condiciones de caída real de los salarios de los burócratas de base, el gobierno fue compactando la escala, aumentando los niveles inferiores, acercándolos a los superiores. Al mismo tiempo, se promovieron decididamente los retiros anticipados".⁵⁸ De hecho, en 1985, se llevaron a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado, entre las que desapareció la Subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial; sus funciones pasaron - a partir de ese momento - a la Dirección General de Servicio Civil, con lo que perdió tanto atribuciones formales como peso político.

En el gobierno del Presidente De la Madrid se creó también la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que corrobora el supuesto de que la preocupación por la honorabilidad de los funcionarios va siendo supletoria de la idea de que pudiera contarse con un sistema que permitiera el acceso y permanencia de funciones profesionales. Al transcurrir el tiempo, se desarrollaron y fortalecieron las prácticas que alejaban a la función

⁵⁸ *Idem.*

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

pública mexicana de un comportamiento profesional, volviéndose un problema, al acumularse un cierto desprestigio que empezó a ser -incluso- señalado como grave por la opinión pública. De ahí que se le confiera rango de Secretaría a un organismo que opera bajo reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o, en su caso, de corrección. Se vuelve el instrumento ejecutor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que se vuelve a reformar.

En 1992, se publicó el Decreto que Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para regresar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la recién SPP, se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), añadiendo a la Ley del ISSSTE, la fracción que lo regula, se volvió a reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, y ante la falta de una ley que regule el sistema de manera integral, fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos, experiencias desiguales empero que introducen elementos para contar con cuerpos especializados y profesionales.

El tema del servicio civil sólo se reintroduce como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que se incorpora México durante ese gobierno. El proyecto se integró a uno más amplio, el identificado como reforma del Estado. El sindicato propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base, encaminadas a romper la rigidez de los tabuladores.

Se firmó un acuerdo con el gobierno, que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia. No se señalaron plazos, estrategias ni programas para ponerlo en operación. El gobierno se comprometió, asimismo, rezonificar los salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración, para incrementar las percepciones, sin que esto implicara romper los pactos que exigían, tanto congelamiento de los salarios como alzas moderadas. El gobierno concluyó sin que se hubiera cumplido el ofrecimiento. El gobierno que entraba sufrió un importante descalabro económico a los veinte días de su llegada, lo que postergó indefinidamente las posibilidades de llevar a cabo la rezonificación de los salarios de los trabajadores de base.⁵⁹

El Presidente Ernesto Zedillo propuso como parte de su Plan Nacional de Desarrollo, un programa específico identificado como Programa para la Modernización y de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Se partió de un diagnóstico en el que se reconoce la existencia de una desvinculación entre plaza y salario, lo que genera un ambiente poco estimulante para mejorar los rendimientos. Alude también al problema de la capacitación, la que junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades quedó como rehén de la política de protección salarial y se convirtió en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE para distribuir "beneficios" a quienes servían mejor

⁵⁹ GUERRERO Juan Pablo, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México, los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera", Op.cit. p. 16.

como canales de apoyo al sistema, desvirtuándose su propósito original. De hecho, como se señaló anteriormente se creó, incluso, un instituto dentro del ISSSTE cuyos programas podrían calificar como de capacitación, pero no resistirían una prueba de sus resultados, en términos de impacto en el mejoramiento personal y profesional de los funcionarios en particular, y de la función pública, en general.

El diagnóstico incluido en el PROMAP indica que, el servicio civil prácticamente no existe en la administración central, ha aumentado el número de plazas en áreas adjetivas y que en otras ha habido reestructuraciones. El resultado es, que si bien hubo un leve decremento en el sector central, en el paraestatal se registró un leve incremento de 1.5% anual. Existen altos índices de rotación, lo que se traduce en aumento de costos de aprendizaje y administrativos. Las deficiencias no logran corregirse con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que no se aplica, o, se aplica de manera tan selectiva que pierde su sentido.

Dentro del PROMAP se planteó como uno de los principales objetivos del Subprograma titulado " Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" el de:

"Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento

administrativo... Así como impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de eficiencia y dignidad en la prestación, del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.⁶⁰

Una vez más se propuso que se pusiera en marcha un servicio, ahora identificado como servicio profesional de carrera, para garantizar que se volvieran más rigurosos los mecanismos de ingreso, y con ello lograr que hubiera mayor consistencia entre la responsabilidad del puesto y las capacidades de la persona. Una cuestión importante en este programa es el tema de la evaluación, que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Esto se ligaría con el otorgamiento de estímulos económicos, además de establecer condiciones de retiro. Este plan incluirá además, una detallada programación de las actividades que se tendrían que llevar a cabo para cumplir con el compromiso de contar con un esquema de servicio profesional de carrera, que se establecía a finales de 1997, como fecha límite. No se tuvo el éxito esperado y el proyecto de ley del sistema de servicio civil volvió a quedar pospuesto.

Existen dependencias que han creado verdaderos cuerpos profesionales especializados, sencillamente porque son espacios gubernamentales donde difícilmente cabe la improvisación, como pueden ser los casos de las secretarías de Relaciones Exteriores (que desde 1831 concibe al cuerpo diplomático como una carrera administrativa) de Defensa Nacional y

⁶⁰ Programa Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, p.54.

de Marina, que han establecido para su ingreso estudios especializados a demás de permitir recorrer el escalafón a quien tenga merecimientos para ello pueden citarse, además: el servicio profesional agrario, el servicio profesional electoral, las reglas del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio de Administración Tributaria, el programa de carrera magisterial, el servicio civil de carrera del Ministerio Público de la Federación, el servicio civil de carrera de la Policía Federal Preventiva, el servicio de carrera en el Poder Judicial y el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados.

De manera adicional en el PROMAP también se planteó como estrategia el establecimiento de una estrecha relación entre la Secretaría de la Contraloría (a la que partir de este gobierno se le agrega de Desarrollo Administrativo, SECODAM), y la SH y CP. Además de considerar la opinión del sector académico y la STSF para impulsar el servicio profesional de carrera y desarrollo integral de todo personal federal.

Entre 1996 Y 1997 la SHCP especialmente la Unidad de Servicio Civil, elaboró un completo modelo para la Instauración del servicio civil de carrera y preparó el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Así mismo, diseñó un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARU), que representa un conjunto de acciones integradas en un sistema único para automatizar sanciones respecto a temas: de control presupuestal,

administración de recursos humanos y pago nómina.

Como se desprende de nuestra investigación, han existido diversos intentos de implementación del servicio civil de carrera en México, los cuales han fracasado dados los problemas de indole política, estructural y laboral, no se trata de un tema surgido apenas, ni de una innovación del actual gobierno, sino que atiende a una inquietud que ha existido hace tiempo.

CAPÍTULO 3

LEGISLACIÓN EN MATERIA DEL TRABAJO APLICABLE A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN MATERIA FEDERAL

Los Trabajadores al Servicio del Estado son regulados laboralmente en el apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece la división de trabajadores de base y de confianza, los cuales poseen derechos distintos, y como veremos, actualmente son dos los ordenamientos jurídicos que en forma separada regulan el régimen laboral de los trabajadores de base y el régimen laboral de los trabajadores de confianza.

3.1 ARTÍCULO 123 APARTADO B DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"ARTÍCULO 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

B.- Entre los poderes de la Unión, el gobierno del distrito federal y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y 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 tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutara 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 organizara escuelas de administración pública;

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 tendrá 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 organizara 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 conservara el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

C).- Las mujeres durante el embarazo no realizaran 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 periodo 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 estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, 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 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 y de los componentes de dichas instituciones; y

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 legales aplicables.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

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."

Encontramos los derechos mínimos que gozan los trabajadores de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, los cuales son: los beneficios de seguridad social, el principio de estabilidad en el empleo, y los casos de excepción al mismo como son los sujetos de la fracción XIII y los empleados de confianza, así como regímenes laborales que se regularán por sus propias leyes y se aplicarán en sus propios tribunales.

3.2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

"ARTÍCULO 1º.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito y Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional

Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil, Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.*

ARTÍCULO 2º.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

ARTÍCULO 3º.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

ARTÍCULO 4º.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

ARTÍCULO 5º.- Son trabajadores de confianza:

* Al respecto encontramos la Tesis Jurisprudencial de la Octava Época, Instancia Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, apéndice de 1995, tomo V, parte TCC, Tesis 798, página 546. **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.* El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.*

Por lo que se concluye que inconstitucionalmente el legislador extendió la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los organismos descentralizados, los cuales en la actualidad son incluidos dentro del régimen de trabajo sujeto al apartado A del artículo 123 constitucional.

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley, sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general les confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestamente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

- e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.
- i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero; y

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

ARTÍCULO 6º.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles.

Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

ARTÍCULO 7º.- Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 5º., la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

ARTÍCULO 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

ARTÍCULO 9º.- Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato.

ARTÍCULO 10º.- Son irrenunciables los derechos que la presente ley otorga.

ARTÍCULO 11º.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

ARTÍCULO 19.- En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

ARTÍCULO 20.- Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo

General de Puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos.

CAPÍTULO IV

ARTÍCULO 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1º. de esta Ley:

II.- Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;

II.- Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores

afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

IV.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.

V.- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

- a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.
- c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.
- d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

g) Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

VII.- Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;

VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

- a).- Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
- c).- Para desempeñar cargos de elección popular.
- d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y
- e).- Por razones de carácter personal del trabajador.

IX.- Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.

X.- Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

CAPÍTULO V

ARTÍCULO 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

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.

CAPÍTULO VI

ARTÍCULO 45.- La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

CAPÍTULO VII

ARTÍCULO 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará

de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo, en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del

nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

ARTÍCULO 46 BIS.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

TÍTULO TERCERO

Del escalafón

ARTÍCULO 47.- Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

ARTÍCULO 48.- Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

ARTÍCULO 49.- En cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

ARTÍCULO 50.- Son factores escalafonarios:

- I.- Los conocimientos.
- II.- La aptitud.
- III.- La antigüedad, y
- IV.- La disciplina y puntualidad

Se entiende:

- a) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.
- b) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.
- c) Por antigüedad: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la

presente Ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

"En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las plazas de Directores y Subdirectores de Clínicas, Jefes de División Quirúrgica y de División Médica; Jefes de Servicios de Especialidad Médica y Quirúrgica y Jefes de Laboratorio Médico, serán ocupadas por oposición entre los trabajadores de la misma Institución. Para calificar la oposición, la Comisión de Escalafón se asesorará de las Academias Nacionales de Medicina y de Cirugía, según el caso, las que rendirán el dictamen correspondiente, mismo que servirá de base para la designación. En el caso de que las Academias mencionadas declaren desierto el concurso para ocupar las plazas de Jefes de División de Medicina y Cirugía y Jefes de Especialidad Médica y Quirúrgica, podrá convocarse a oposición abierta entre todos los especialistas de la rama en la República."

ARTÍCULO 51.- Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios:

En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia y cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

ARTÍCULO 52.- Los factores escalafonarios se calificarán por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos.

CAPÍTULO II

ARTÍCULO 53.- El personal de cada dependencia será clasificado, según sus categorías, en los grupos que señala el artículo 20 de esta ley:

ARTÍCULO 54.- En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

ARTÍCULO 55.- Los titulares de las dependencias proporcionarán a las Comisiones Mixtas de Escalafón los medios administrativos y materiales para su eficaz funcionamiento.

ARTÍCULO 56.- Las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de sus Organismos Auxiliares en su caso, quedarán señalados en los reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de esta ley.

CAPÍTULO III

ARTÍCULO 57.- Los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en

que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base.

ARTÍCULO 58.- Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán desde luego a convocar a un concurso, entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes.

ARTÍCULO 59.- Las convocatorias señalarán los requisitos para aplicar derechos, plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determinen los reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón.

ARTÍCULO 60.- En los concursos se procederá por las comisiones a verificar las pruebas a que se sometan los concursantes y a calificar los factores escalafonarios, teniendo en cuenta los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la valuación fijada en los reglamentos.

ARTÍCULO 61.- La vacante se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento respectivo obtenga la mejor calificación.

ARTÍCULO 62.- Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren; y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el sindicato.

Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que para esos puestos, señale cada una de las Dependencias.

ARTÍCULO 63.- Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.

ARTÍCULO 64.- Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

ARTÍCULO 65.- Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias otorgadas a un trabajador de base en los términos del artículo 43 fracción VIII de esta Ley.

ARTÍCULO 66.- El procedimiento para resolver las permutas de empleos, así como las inconformidades de los trabajadores afectados por trámites o movimientos escalafonarios, será previsto en los reglamentos.

ARTÍCULO 112.- Las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes:

ARTÍCULO 113.- Prescriben:

I.- En un mes:

- a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento, y
- b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

II.- En cuatro meses:

- a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión.
- b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de Ley, y
- c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

ARTÍCULO 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores."

Esta ley de acuerdo a lo establecido en nuestra Carta Magna, debe regular las relaciones de trabajo de las personas existentes entre los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, con sus trabajadores, las cuales poseen características propias dado que se trata de Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que destacaremos algunas relacionadas con el tema a tratar.

Dentro del contenido de la ley existe una clasificación de los trabajadores al servicio del Estado que son sujetos a la misma: los de base y los de confianza, haciendo un señalamiento expreso de los trabajadores de confianza y por exclusión los de base, y acorde a lo establecido en la Constitución Federal, la excepción al principio de estabilidad en el empleo del cual no se benefician los trabajadores de confianza.

Se establecen las causas de despido justificado sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias y el procedimiento para realizarlo, en el caso de los trabajadores de base, ya que como se mencionó los trabajadores de confianza carecen de este derecho.

Encontramos por lo que hace a los trabajadores de base, un sistema incipiente de escalafón, basado en una Comisión Mixta de Escalafón que será la encargada de llevar a cabo el procedimiento necesario para ocupar una plaza vacante, mediante la realización de una evaluación de las capacidades de los candidatos, sujetando su calificación únicamente a su voluntad, toda vez que no se contempla un mecanismo de control o verificación del correcto funcionamiento de esta Comisión y por consiguiente de la selección del personal, además de no contar con un mecanismo para determinar cuáles son los conocimientos que deben poseer los aspirantes, ni una comprobación de su eficiencia, con lo que se demuestra que no existe en la actualidad un sistema de carrera en las dependencias de la administración pública, para los empleados de base.

Encontramos, que el término que tendrá un trabajador para ejercitar las acciones tendentes a ocupar una plaza vacante será de un año, con excepción de aquéllas que se ejerciten por un trabajador para ocupar una plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad la cual deberá realizarse dentro del término de un mes. Siendo competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en relación a las demandas entabladas con motivo de un derecho a ocupar determinada plaza.

3.3 LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Como sabemos, la Ley Federal del Trabajo es de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, por tratarse la ley comentada de trabajadores al servicio del Estado, de confianza, y tomando en consideración lo contenido en:

La Jurisprudencia 2a./J. 30/98 , sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, mayo de 1998. página, 558, que dice:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL DEL ESTADO DE MÉXICO. PARA DETERMINAR SU CALIDAD NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. En virtud de que el estatuto jurídico local

establece el catálogo de los puestos que en la órbita de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del Estado, tienen el carácter de confianza, no es posible jurídicamente admitir en este aspecto la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto atiende a la naturaleza de la actividad desempeñada por el trabajador, en funciones de vigilancia, administración, fiscalización e inspección, para atribuir ese carácter a los puestos que reúnan tales características y no por su denominación, porque la aplicación supletoria de las normas sólo es válida cuando encontrándose contenida en la ley originaria la prestación, el derecho o la institución de que se trate, no obstante, dicha ley no la regule con la amplitud necesaria, es decir, que presente lagunas que puedan subsanarse aplicando las disposiciones que al efecto establece la ley supletoria, mas no es lógico ni jurídico este proceder para introducir a la del acto instituciones ajenas a la misma, que contraríen el sistema normativo propio de la materia que se regula, porque ello equivaldría a integrar a la ley reglas extrañas a las que el legislador ha fijado en específico, como acontece en el código burocrático del Estado de México, en que bajo el artículo 5º. se consignan en forma de catálogo los puestos que en cada ámbito de la administración pública local tienen el carácter de empleos de confianza, conforme a una técnica distinta de la que regula la Ley Federal del Trabajo. Así, es claro que la enumeración de puestos que serán considerados de confianza entre los servidores públicos de esta entidad, constituye un sistema normativo completo que no requiere ser suplido con disposiciones que, como las de la Ley

Federal del Trabajo, lejos de corregir una supuesta deficiencia en la ley, propiciarían que se dejaran de aplicar las específicas que el legislador local dispuso para esta materia; por ende, debe estimarse con carácter de confianza a los puestos que enumera el artículo 5º. reseñado y aquellos que se creen con posterioridad y se les atribuya tal calidad expresamente, mediante diversas disposiciones legales y catálogos de formulación, actualización y aplicación conjunta por los titulares y los sindicatos.”

Se consideran inaplicables los preceptos establecidos en la Ley Federal del Trabajo, para los fines que persigue el presente trabajo.

3.4. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

“CAPÍTULO ÚNICO

De la naturaleza y objeto de la Ley

ARTÍCULO 1º.- 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.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de

servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.*

ARTÍCULO 2º.- 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.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

ARTÍCULO 3º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

* Al respecto el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: 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.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Así mismo las dependencias de la Administración pública de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la LOAPF son:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

- I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;
- II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada
- III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública;
- IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;
- V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;
- VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;
- VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y
- IX. Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

ARTÍCULO 4º.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquéllos que ingresen por motivo de un convenio.

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.

ARTÍCULO 5º.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

ARTÍCULO 6º.- 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.

Para la incorporación al Sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

ARTÍCULO 7º.- El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel, de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría, la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera

ARTÍCULO 8º.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de

Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquéllos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

ARTÍCULO 9º.- El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera."

La presente ley será aplicable únicamente dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, en donde se establecerá un sistema de servicio civil de carrera que se aplicará a los trabajadores de confianza; conformada por cuatro títulos en donde se establece la naturaleza y objeto de la ley, los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema, la estructura del sistema y por último del recurso de revocación y de las competencias; los cuales en razón de la extensión de los mismos se encuentran anexados en un apéndice a este trabajo para consulta.

Es importante señalar que de aplicarse esta ley en forma correcta, resultará beneficioso para la administración pública de nuestro país, en donde

se impulsará el desarrollo profesional de los servidores públicos, evitándose gastos innecesarios producidos por la falta o mala capacitación de los mismos, así como una movilidad innecesaria y hasta perjudicial del aparato burocrático de una dependencia a la llegada de un nuevo grupo al poder, que trae consigo que personas que no tienen la trayectoria suficiente para ocupar un puesto dentro de la administración pública, ocasionen gastos y entorpezcan el correcto funcionamiento del servicio público.

Sin embargo es importante destacar que deficiencias existentes en la presente ley, ocasionan problemas de viabilidad de la misma, desde el punto de vista estructural, laboral y político, ocasionando con ello, el riesgo de que lo contenido en ésta concluya únicamente como un buen deseo, recordando que estos temas serán analizados con mayor amplitud en el capítulo 5 del presente trabajo.

CAPÍTULO 4.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA

4.1 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Definir con precisión qué es un servicio civil es un asunto problemático. Cada país tiene una definición propia y suele considerar diferentes aspectos para delimitar a su personal público de carrera.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) lo define como "el cuerpo apolítico, permanente de funcionarios que forman parte de la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación".⁶¹

Algunos autores como María del Carmen Pardo lo definen como "el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno"⁶², así mismo, José Luis Méndez, por su parte, señala los servicios civiles como "sistemas que regularán la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales.

⁶¹ Manual de Formación en Administración pública, departamento de asuntos económicos y sociales, ONU, Nueva York, 1967. p.42

⁶² PARDO, María del Carmen, "La modernización administrativa en México un imperativo de la modernización", lecturas básicas de la administración y políticas públicas, el Colegio de México, 1991, p. 446.

Incluye también los principios de seguridad laboral y de que, a igual nivel o función, igual categoría y salario." ⁶³

De acuerdo a lo señalado por Mauricio I. Dussauge Laguna, a pesar de las diferencias conceptuales o terminológicas que se pueden encontrar según el país que se estudie, existen algunos elementos comunes comparativos que ayudan a explicar y entender las particularidades de los servicios civiles.⁶⁴

El primero de ellos es que en casi todos los países con sistemas de función pública existe una clara diferenciación entre lo que es el servicio civil y lo que es el servicio público en general; en consecuencia, existe también una distinción entre funcionarios públicos (en lo particular) y servidores públicos (así, en general), que se traduce regularmente en el diseño de cuerpos legales específicos para cada grupo de personal público (como se verá un poco más adelante).

El segundo elemento común en prácticamente todos los servicios civiles del mundo es que parten de los mismos dos principios o valores fundamentales: el mérito y la igualdad. La idea del mérito, por un lado, tiene su origen en los cuerpos administrativos del siglo II en China y, de manera más clara, en la administración prusiana del siglo XVIII. El principio del mérito supone que los cargos públicos deben estar ocupados por las personas más capaces y

⁶³ MENDEZ, José Luis, "La Experiencia del Servicio Profesional electoral: algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México", Revista de Administración Pública, número 103, 2001, p. 347

⁶⁴ Cfr. DUSSAGE LAGUNA, Maurice, "Anatomía del Servicio Civil", Foro Internacional, XLII, oct-dic, número 4, 2002, p.p. 745 - 808.

preparadas, por quienes "merecen" las designaciones gracias a sus conocimientos, habilidades y aptitudes, situación que en ocasiones es más compleja de lo que parece, ya que la raza, el color, el credo, y el género pueden ser importantes para determinar la eficiencia de un funcionario público; se trata de un principio cuya importancia creciente ha estado estrechamente vinculada a la mayor complejidad, especialización y muchas veces tecnificación de las funciones administrativas y las actividades estatales.

Por otro lado, el principio de la igualdad encuentra su origen, principalmente, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa.⁶⁵ Se trata de un principio que establece que el acceso a los cargos públicos no puede estar condicionado por la situación económica o social de los aspirantes, o por su género (aún cuando esto es posterior). La igualdad implica que cualquier persona interesada en un puesto de la estructura burocrática puede acceder a él sin discriminación alguna, y con las únicas limitaciones de sus propias capacidades y, por supuesto, las necesidades del cargo público. Obviamente, se trata de un principio vinculado al desarrollo de las democracias modernas.

Así, los principios del mérito y la igualdad forman la parte medular del servicio civil. Mérito e igualdad son el punto de partida valorado de los sistemas de función pública y su referente último, pues sólo tomando en cuenta estos dos principios pueden entenderse las características particulares de los sistemas

⁶⁵ SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, Los Derechos del Hombre y el Ciudadano en la Revolución Francesa, UNAM, México, 1956. p. 57.

organizativos que integran los servicios civiles.

El tercer elemento que sirve de común denominador a los servicios civiles es la estabilidad de que gozan sus funcionarios una vez que son ubicados en un puesto administrativo. Según señala un documento de la OCDE, "el prospecto de carrera constituye de hecho un factor determinante para la retención de los mejores oficiales en el servicio civil". Por ello, la mayoría de los países de Europa han optado por establecer sistemas de función pública que garanticen la carrera administrativa de sus funcionarios.

Sin embargo, aquí resulta necesario abrir un breve paréntesis para mencionar que en algunos países los servicios civiles no son sistemas de carrera, sino sistemas de empleo. Mientras que los primeros (sobre los que regularmente discutimos) están diseñados con la intención de contratar a funcionarios para que ingresen a la parte más baja de una estructura ministerial o de un cuerpo administrativo como primer paso de una carrera profesional ascendente, los segundos o sea los servicios civiles de empleo, buscan contratar al mejor candidato para cada uno de los puestos de la estructura administrativa. Una explicación más clara de las similitudes y diferencias principales entre estos dos modelos de servicio civil es la siguiente:

Un sistema de empleo comporta, es cierto, bastantes similitudes con el sistema de carrera, en particular en aquéllo que concierne a la estabilidad en el empleo, y a la destitución está sujeta a condiciones muy estrictas. Pero es el modo de desarrollar la carrera en donde reside la diferencia esencial. Ciertamente, es posible hacer carrera ocupando innumerables empleos sucesivos. Sin embargo,

el reclutamiento no vale más que para la ocupación de un empleo determinado y no brinda, fuera de una progresión del salario determinada por la antigüedad, conforme a una escala nacional, ningún derecho a la promoción o el ascenso. Éstos suponen; en efecto, un nuevo reclutamiento para el cual los funcionarios titulares están en competencia con candidatos externos, ilustrando la fórmula según la cual "en un sistema de empleo, la promoción del funcionario es problema del individuo, mientras que en un sistema de carrera, es de la organización".⁶⁶

Los servicios civiles de carrera y los servicios civiles de empleo comparten un mismo acercamiento al concepto de estabilidad en el empleo para sus funcionarios, así por ejemplo, países con un sistema de carrera son: Alemania, Bélgica, España Francia, Grecia y Portugal, y con sistemas de empleo encontramos a Estados Unidos, Finlandia, Holanda y Suecia.

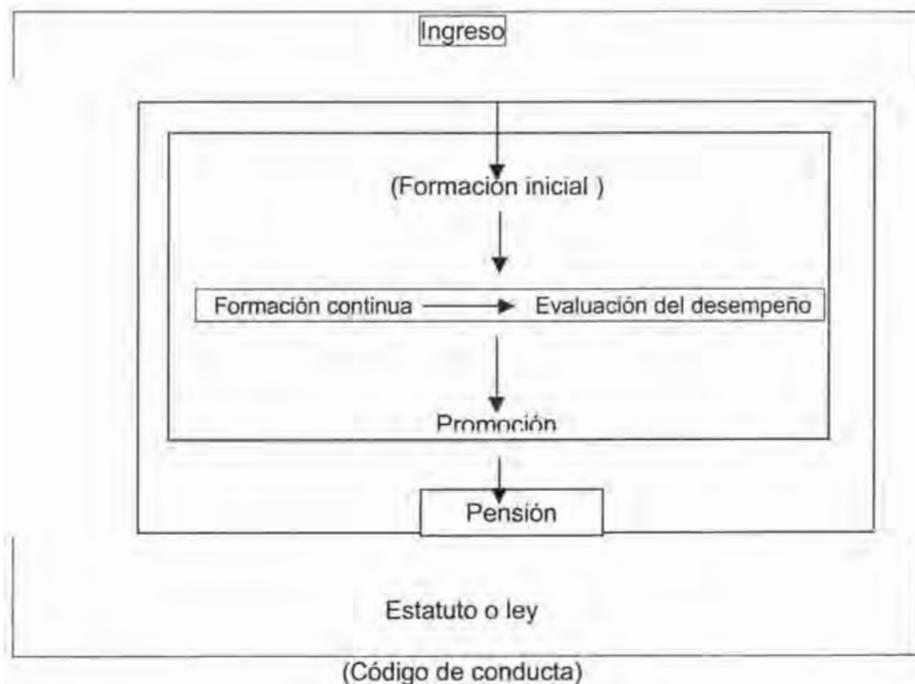
El cuarto elemento que comparten casi todos los servicios civiles del mundo es el de una estructuración sistémica similar.

4.2. FUNCIONAMIENTO

Para facilitar la comprensión del presente tema, se incluyó el modelo de "columna vertebral" utilizado por Mauricio I. Dussage Laguna, el cual es el siguiente:

⁶⁶ CLAISSE, Alain y Marie, et.al, Functions publiques en Europe, Montchrestein, Paris, 1994, p.47.

FIGURA 1
Radiografía del servicio civil
(visión parcial)



4.2.1 EL SISTEMA DE INGRESO

Si se mira la figura 1 desde la parte interna superior podrá observarse el primer sistema de un servicio civil, el sistema de ingreso, que es el encargado de regular la entrada de personal calificado al servicio civil. Como bien señalan

Claisse y Meininger, este sistema debe responder a dos tipos de exigencias en gran parte ligadas: instituir modos de selección objetivos, eliminando claramente las selecciones personales o políticas; y reclutar a los candidatos más aptos para sus misiones y tareas futuras.

Dentro del sistema de ingreso suelen describirse los requisitos que los interesados en incorporarse al servicio civil deben llenar (edad, formación académica previa, documentos probatorios, nacionalidad); las características de los procesos de selección (exámenes, revisiones curriculares, entrevistas, nombramiento por méritos ex ante); las características de los puestos ofertados (nivel jerárquico, requisitos técnicos o académicos); las condiciones de incorporación a la estructura (grado, cuerpo, sueldo); y, en algunos casos, la existencia de un periodo de prueba, mismo que debe desarrollarse de manera satisfactoria antes de la incorporación definitiva del funcionario al servicio civil.

Algunos mecanismos de selección de personal utilizados en diversos países, la revisión curricular, los exámenes de conocimientos generales, los exámenes psicométricos, los exámenes de conocimientos para el puesto, las entrevistas, las muestras de trabajo, los exámenes de interés vocacional, los exámenes de personalidad, las referencias personales, etcétera.

La mayoría de los países con sistemas de función pública han optado por estructurar su sistema de ingreso en torno a concursos públicos, tratando de asegurar con ello una absoluta imparcialidad en el proceso de selección de los futuros funcionarios.

Algunos países como Australia, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia,

Holanda, Nueva Zelanda, Noruega y Suiza emplean el sistema del mérito. Sin embargo, los periodos de prueba varían mucho de un país a otro, yendo desde unos cuantos meses hasta varios años, como es el caso de Alemania, en donde el periodo puede durar hasta cinco años. Estos periodos suelen considerarse muy útiles pues sirven para comprobar que el aspirante seleccionado tiene realmente las capacidades necesarias para convertirse en funcionario de carrera.

4.2.2. EL SISTEMA DE FORMACIÓN INICIAL

Mirando la figura 1 hacia la parte inferior, sigue el sistema de formación inicial, el cual está entre paréntesis porque no todos los servicios civiles cuentan con él. En aquellas funciones públicas en las que el sistema de formación inicial sí existe, se cuenta, regularmente con escuelas especializadas que tratan de homogeneizar los conocimientos y las habilidades de los futuros funcionarios.

En México, por ejemplo, el servicio exterior en su rama diplomático - consular cuenta con una maestría impartida por el Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos.

En el caso de Francia - ejemplo paradigmático en esta materia - existe todo un sistema de escuelas de formación inicial encabezado por la École Nationale d' Administration (ENA) y les Hautes Écoles, que son el semillero de los altos funcionarios que más tarde ingresarán a los grandes cuerpos administrativos y técnicos del país. Los servicios civiles que tradicionalmente no

han contado con este sistema de formación inicial, acostumbran confiar más en los perfiles especializados que los aspirantes han desarrollado gracias a su formación universitaria.

El sistema de formación inicial, sin embargo, no funciona únicamente para establecer una base mínima de conocimientos entre el personal de nuevo ingreso. Por el contrario, este sistema puede servir también para integrar mejor a los funcionarios públicos con sus futuras organizaciones; para transmitirles los fines y objetivos institucionales y la importancia de los mismos; y para impulsar en los funcionarios una sincera vocación de servicio. La formación inicial puede servir, asimismo, para desarrollar un espíritu de cuerpo y para comenzar a inculcar a los servidores públicos valores de una eficacia pública.

4.2.3. EL SISTEMA DE FORMACIÓN CONTINUA

Siguiendo hacia abajo, el segundo recuadro incluye dos sistemas de enorme importancia para el buen funcionamiento de un servicio civil: el sistema de formación continua y el sistema de evaluación del desempeño. Ambos están en el mismo recuadro pues se trata de sistemas cuyo desarrollo y aplicación es relativamente simultáneo en las carreras de los funcionarios. Se trata, además, de dos sistemas de reciente integración plena a los servicios civiles, que se van consolidando lenta y no fácilmente en todo el mundo.

El sistema de formación continua se ha desarrollado de manera muy importante en países en los cuales no ha existido tradicionalmente un sistema

de formación inicial, como es el caso del Reino Unido.

El sistema de formación continua está orientado, fundamentalmente, a brindar a los funcionarios nuevos conocimientos y habilidades para el mejor desempeño de sus actividades frente a las nuevas necesidades organizacionales (especialización). Las nuevas tecnologías de la información suelen presentarse como el ejemplo más clásico de esta necesidad, pero las nuevas técnicas de presupuestación o los nuevos marcos regulatorios también suelen requerir que los funcionarios tomen determinados cursos de especialización. Por otra parte, los funcionarios pueden haber sido contratados para un puesto por sus habilidades generales (habilidades para aprender) y no por sus conocimientos específicos, por lo que pueden necesitar una preparación larga en materias que desconocen por completo.

Otro objetivo básico del sistema de formación continua es el de poner al día los conocimientos de los funcionarios en determinadas áreas o temas (actualización). Las leyes y códigos, por ejemplo, suelen tener cambios incrementales más que radicales y, en estos casos, los funcionarios sólo necesitan actualizar ciertos conocimientos relacionados con las reformas. Otro caso importante ha sido, en las administraciones europeas, el proceso de integración que ha supuesto un conjunto de cambios en las condiciones de las administraciones nacionales, e incluso la necesidad de que los funcionarios aprendan nuevos idiomas.

Un tercer plano de influencia del sistema de formación continua se encuentra en los aspectos culturales de la organización y sus funcionarios.

(socialización, culturización). La formación continua puede ser un excelente mecanismo para transmitir a los funcionarios la necesidad, las características, los objetivos y la utilidad de ciertos cambios organizacionales. Por medio de la formación continua pueden transformarse las conductas y actitudes de los funcionarios con respecto al público o a determinadas condiciones internas de la organización; la formación continua puede incluso - en una primera fase - ser útil para disminuir la resistencia de los funcionarios a aprender nuevas habilidades. Al mismo tiempo, el sistema de formación continua puede ser un excelente medio para integrar a los funcionarios en función de los valores centrales de la organización y para inculcarles una ética pública.

Finalmente, el sistema de formación continua puede incorporar programas o materias destinados a la preparación de los funcionarios que serán (o han sido) promovidos de puesto (formación para la promoción). De esta manera, los funcionarios aprenden las características propias del nuevo cargo bajo su responsabilidad, incluyendo las especificaciones técnicas y jurídicas, así como las habilidades gerenciales.

4.2.4 EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El sistema de evaluación del desempeño es el otro elemento incluido en el recuadro antes señalado. Se trata de uno de los temas más recientes, más complejos y más importantes en la discusión administrativa, que "cumple un papel legitimador en un momento como del presente, cuando lo público está

sujeto a sospecha".⁶⁷ Como en el caso del sistema de formación continua, el sistema de evaluación del desempeño debe cumplir de manera simultánea con numerosos objetivos, como por ejemplo: afirmar una orientación a resultados, fortalecer el sistema de planeación, fundamentar decisiones en materia de ubicación en puestos, promociones, recompensas y destituciones, conocer potencialidades de los funcionarios, elevar la eficacia y la eficiencia de las actividades, detectar elementos útiles para el sistema de ingreso, crear una lógica de mejora continua y diagnosticar necesidades de formación de los funcionarios.

En primera instancia, las evaluaciones del desempeño deben servir para que las organizaciones públicas adquieran una orientación más hacia los resultados que hacia las funciones, lo cual va implícito en las nuevas tendencias de gestión de las administraciones públicas. Las evaluaciones del desempeño intentan generar un compromiso entre los funcionarios respecto de los objetivos institucionales y, en esa medida, pueden ayudar a mejorar el funcionamiento organizacional. Más aún, al funcionar en torno a objetivos claros, y regularmente establecidos con anterioridad, el sistema de evaluación del desempeño se vincula de manera estrecha con la planeación de actividades de la organización y permite una actuación más eficaz, eficiente y de mayor calidad.

Otro objetivo fundamental del sistema de evaluación del desempeño es

⁶⁷ VILLORIA MENDIETA, Manuel, "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 79.

aportar información abundante y oportuna acerca de las cualidades y limitaciones laborales de los funcionarios. Con ello, este sistema contribuye a que las decisiones que se toman en el marco de la función pública; respecto de las posibilidades de que un funcionario vea aumentadas sus responsabilidades, su salario o su nivel jerárquico (promociones); respecto de las posibles sanciones que puede recibir un funcionario por un desempeño deficiente.

Gracias al sistema de evaluación del desempeño, las autoridades que llevan la gestión del servicio civil pueden estar en posibilidades de decidir con más precisión y justicia cuáles serán los destinos de las carreras de los funcionarios, basándose en el conocimiento del desempeño real de éstos, así como en sus potencialidades profesionales e intelectuales. Éste es el sentido que ha adquirido en los últimos años la evaluación del desempeño, en buena parte de los países europeos, permitiendo una gestión más completa de las carreras individuales.

Un objetivo más del sistema de evaluación del desempeño que debe destacarse del cuadro anterior es que ayuda a diagnosticar las necesidades de formación de los funcionarios. Si se mira de nuevo la figura 1, se notará que existe una flecha punteada que va del sistema de evaluación de desempeño al sistema de formación continua; esto se explica porque las evaluaciones del desempeño, en el marco de un servicio civil coherente y de buen funcionamiento, deben ser útiles también para detectar cuáles son los puntos débiles de los funcionarios. A partir del diagnóstico originado por el sistema de evaluación del desempeño, el servicio civil debe ser capaz de (re)orientar el

sistema de formación continua con el fin de subsanar estas fallas e involucrarse en un proceso de mejora continua que abarque los conocimientos, las habilidades, las aptitudes y las capacidades de los funcionarios.

4.2.5 EL SISTEMA DE PROMOCIÓN

Volviendo a la figura 1, el siguiente recuadro hacia abajo corresponde al sistema de promoción del servicio civil. Este sistema sirve para establecer las condiciones que determinarán las posibles modificaciones en la carrera. En principio, pueden distinguirse tres formas en las que se concretan las promociones en los servicios civiles: a) promoción salarial, b) promoción funcional y c) promoción jerárquica.

La promoción salarial es la más común y se refiere, simplemente, a un aumento en las percepciones económicas periódicas del funcionario. En la mayoría de los países europeos este aumento va ligado a la antigüedad que tiene el funcionario en el servicio civil, lo cual supone que avanza en función de ciertos escalones salariales. Si bien la tendencia en los últimos años ha sido la de introducir nuevas formas de recompensa salarial vinculadas al desempeño del funcionario (especialmente en los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido), en realidad este sistema no demuestra aún su eficacia, ya que la antigüedad sigue predominando como criterio fundamental de las promociones salariales.

La promoción funcional constituye, obviamente, un aumento en las

funciones y responsabilidades del funcionario, pero también suele estar acompañada por un cambio en el nivel salarial. Ahora bien, más que tratarse de una alternativa real del sistema de promociones de los servicios civiles, puede ser, algunas veces, más bien una estrategia de motivación/reordenamiento organizacional. En todo caso, se trata de una promoción que media entre la salarial y la jerárquica.

Finalmente, la promoción jerárquica es, sin duda, la más conocida en los servicios civiles y en prácticamente cualquier organización. Se trata de un cambio vertical del funcionario en la estructura de puestos o categorías del servicio civil, para lo cual existen, regularmente, dos grandes tendencias. Por un lado, el sistema tradicional, vinculado a los servicios civiles de carrera clásicos como el alemán o el francés, establece la promoción jerárquica por antigüedad del funcionario en el puesto. Por lo general estas promociones van acompañadas de una revisión del desempeño previo del funcionario, basada en sus evaluaciones periódicas anteriores (Francia) o en una evaluación integral, comúnmente conocida como de "360^o" (Reino Unido); e incluso en una prueba especial (Reino Unido); en cualquier caso, en esta vertiente del sistema de promociones, el peso de los años de servicio de un funcionario sigue siendo considerable.

Por otro lado, la promoción jerárquica puede realizarse por medio de

* Las evaluaciones de 360^o incluyen la participación de los superiores del funcionario, pero también, de sus pares, sus subordinados y los clientes o usuarios directamente relacionados con su área u organización.

concursos o procesos de selección abiertos al público. Se trata de un sistema de promociones más vinculado a los servicios civiles de tipo "empleo" (como el estadounidense o el holandés), según se les describió anteriormente, y supone una competencia por el cargo superior, sin que exista, de manera clara, una vinculación entre los años de antigüedad del funcionario y sus posibilidades de obtener el ascenso.

4.2.6. EL SISTEMA DE PENSIÓN

Finalmente, llegando a la parte central inferior de la figura 1 se puede observar el sistema de pensión del servicio civil, que es el íntimo punto en la carrera normal de un funcionario. Este sistema, que surgió y se consolidó en el sector público antes que en el privado, ha constituido, tradicionalmente, uno de los principales factores de los servicios civiles para atraer a sus funcionarios.

Se trata, en este caso, de un sistema que asegura una recompensa justa a los funcionarios que han dedicado un número determinado de años de su vida al servicio público o que han llegado a una edad preestablecida legalmente como límite para el desempeño de ciertas labores públicas.

Los regímenes de pensiones también suelen integrar a los funcionarios que por algún accidente de trabajo debieron retirarse antes de la edad o el tiempo límite establecidos, así como a sus familiares más cercanos (esposa e hijos menores de edad), en caso de fallecimiento del funcionario.

Ahora bien, aún cuando el de las pensiones ha recibido menos atención

que otros temas de los servicios civiles, en términos presupuestales, es sin duda de los más importantes de cualquier sistema de función pública. Como señalaba Staffán Ekebrand hace unos años, "las promesas de pensiones representan importantes compromisos de largo plazo. Los sistemas de pensión diseñados hoy pueden generar beneficios por pagar a mediados del siglo siguiente".⁶⁸

Además, la importancia del sistema de pensión es aún mayor en función de futuros cambios demográficos, como lo demuestra el caso europeo, en el que la población que deberá estar pensionada (y, por tanto, deberá ser sostenida con base en los recursos generados por los funcionarios en activo) se duplicará durante los próximos 50 años.

Con el sistema de pensión podría decirse que se cierra el conjunto de sistemas que integran la «columna vertebral» de todo servicio civil. Sin embargo, existen otros sistemas denominados «latentes», y que son igualmente importantes.

4.2.7. LOS SISTEMAS LATENTES

Se incluyen ahora un conjunto de sistemas que no tienen una aplicación directa indispensable en el curso de las carreras de los funcionarios, pero que permanecen todo el tiempo y pueden (más no necesitan) usarse en cualquier

⁶⁸ OCDE, *Civil Service Legislation, Checklist on Secondary Legislation (and Other regulatory Instruments)*, SIGMA, número 14, París, 2000. p.12

momento. Esa es la razón para denominarlos "sistemas latentes".

4.2.8 EL SISTEMA DE SANCIÓN

Su aplicación puede suceder en cualquier momento de la carrera del funcionario público. A diferencia de los sistemas que habrán de describirse en los apartados siguientes, el sistema de sanción puede activarse desde la formación inicial de los funcionarios, por ejemplo en los casos en que éstos no cumplieron con los requisitos necesarios para ser titularizados en sus puestos (servicios civiles alemán y francés) y, en consecuencia, son separados del servicio civil.

El sistema de sanción suele incluir tres elementos fundamentales; el primero es la descripción del tipo de sanciones a las que el funcionario puede hacerse acreedor, así como las causas por las cuales pueden aplicarse las mismas. Algunos ejemplos pueden ser: amonestación, suspensión, multa, deducción en la retribución, reubicación geográfica, destitución, etcétera. y las causales pueden ser desempeño inadecuado de la función pública, impuntualidad e insistencias, actos de corrupción, etcétera.

El segundo elemento que todo sistema de sanción considera regularmente es el conjunto de procedimientos, tiempos y formas que deben tomarse en cuenta para la aplicación efectiva de una sanción, así como las autoridades que intervienen en el proceso que llevará a dicha aplicación.

Finalmente, el tercer elemento que forma parte esencial de un sistema de

sanción es la inclusión del derecho de defensa y réplica del que todo funcionario acusado debe gozar. Esto se traduce para beneficio del funcionario acusado o sancionado de dos maneras: por un lado, el funcionario debe tener derecho a contestar y replicar durante todas las etapas del procedimiento que se le aplique; por el otro, el funcionario deberá tener siempre la libertad de inconformarse ante la sanción que finalmente se le haya impuesto.

Por medio de estos tres grandes elementos del sistema de sanción, los servicios civiles pueden establecer reglas claras para mantener la disciplina adecuada entre los funcionarios públicos.

4.2.9. EL SISTEMA DE MOVILIDAD

Este sistema generalmente se utiliza a partir de que los funcionarios han cumplido determinado tiempo en el servicio civil y, por tanto, han adquirido cierta experiencia.

La movilidad se presenta cuando un funcionario deja su puesto de origen para desempeñarse en otro del mismo (o equivalente) nivel jerárquico, con actividades y características funcionales similares, pero ubicado en otra administración (ministerio, agencia, secretaria de Estado) o en otra ciudad o país (órgano descentralizado, embajada). Así, la movilidad puede ser organizacional o geográfica, e incluso puede combinar ambos aspectos.

Tradicionalmente, el sistema de movilidad ha tenido poca importancia, pues se ha argumentado que es difícil llevarlo a la práctica a causa de las

características específicas de cada puesto y, por tanto, de la extrema especialización que necesitan los funcionarios. Sin embargo, una buena cantidad de funciones administrativas suelen ser comunes a todas las organizaciones públicas, o por lo menos al grupo de organizaciones que integran un mismo sector de actividades públicas (social, económico, de salud).

En los últimos años, sin embargo - y en particular en el caso de la función pública francesa -, se ha puesto mayor atención a la importancia que puede tener la movilidad de los funcionarios, llegando al extremo de plantearse, algunos servicios civiles, la posibilidad de sancionar la inamovilidad de los funcionarios.

Se ha argumentado que la movilidad favorece la apertura intelectual de los funcionarios y desarrolla sus capacidades de aprendizaje y adaptación ante situaciones laborales diferentes. Además, el sistema de movilidad también les brinda los mecanismos y posibilidades de mejorar su situación familiar, por medio de reubicaciones geográficas.

Las organizaciones públicas, por su parte, pueden obtener beneficios del sistema de movilidad en dos sentidos: para la organización receptora, porque la llegada de un nuevo funcionario bajo este esquema, le asegura que éste tendrá los conocimientos requeridos para las especificidades del puesto, al tiempo que traerá ideas nuevas o, por lo menos, puntos de vista distintos que ayuden a "airear" la organización. Para la organización que deja ir al personal, la ventaja principal radica en que por medio de sus funcionarios movilizados o reubicados pueden establecerse nuevas redes de colaboración entre organizaciones.

Sin embargo, a pesar de las ventajas mencionada, es necesario apuntar que este sistema puede enfrentar algunas limitaciones. Por un lado, las organizaciones públicas tienden a retener a sus mejores funcionarios, con lo cual las aportaciones que éstos podrían hacer a otras áreas del servicio civil quedan seriamente coartadas. Por otro lado, las organizaciones públicas tienden a movilizar a los funcionarios con el desempeño menos satisfactorio, y así los beneficios antes descritos desaparecen e incluso llegan a revertirse.

4.2.10 EL SISTEMA DE LICENCIAS/SEPARACIONES TEMPORALES

Como en el caso del sistema de movilidad, este sistema regularmente requiere para su activación (salvo en casos de licencias médicas) que los funcionarios **cumplan** ciertas condiciones, como tener una antigüedad mínima en el servicio civil.

El sistema de licencias/separaciones temporales suele incluir toda la gama de opciones legales que existen para que los funcionarios puedan ausentarse durante un tiempo determinado del servicio civil. Entre sus elementos, este sistema regularmente incluye la distinta duración de los permisos; las condiciones para lograr la renovación de las licencias; las posibilidades de conservar o no el salario y la acumulación de antigüedad en el puesto durante el periodo de ausencia; y, finalmente, las actividades que pueden realizarse durante la separación temporal y aquellas que están estrictamente **prohibidas**.

Entre los ejemplos más comunes de permisos o licencias para los funcionarios se encuentran las licencias médicas, los permisos para tomar o impartir cursos en horas de trabajo y las solicitudes para terminar estudios universitarios o iniciar estudios de posgrado. Sin embargo, los servicios civiles pueden llegar a incluir en este sistema las condiciones para otorgar a los funcionarios permisos con el fin de que laboren en organismos internacionales o en organizaciones privadas encargadas de gestionar servicios públicos; para que desempeñen cargos de elección popular; para que creen una empresa propia; e incluso - como en el caso francés - para que cuiden y eduquen a sus hijos (recién nacidos o adoptados).

4.2.11 EL SISTEMA DE INCENTIVOS

Se trata de un sistema que también requiere para su aplicación de ciertas condiciones - como una determinada antigüedad en el servicio civil -, y que normalmente debe estar vinculado al sistema de evaluación del desempeño ⁶⁹ (y quizás al sistema de formación continua).

El Sistema de Incentivos está integrado, por lo regular, con base en dos elementos fundamentales: las causas que originan que un funcionario reciba un incentivo o estímulo, y el tipo de incentivos o estímulos que los funcionarios

⁶⁹ Cfr. MENDEZ, José Luis y OPORTMAN Uri Raich, "Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales", IFE- INAP, México, 2000. p.p.214-300.

pueden recibir de parte de la organización. Comúnmente, los servicios civiles han partido de la suposición de que los funcionarios tienen incentivos suficientes para su buen desempeño: prestigio social, un trabajo estable, la promesa de una pensión. Además, se ha supuesto que existen otros incentivos inherentes al servicio público, como la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas públicas o de contribuir a la equidad y el progreso social.

Sin embargo, los funcionarios públicos, como los empleados de cualquier empresa privada, en ocasiones necesitan (exigen) otras recompensas que valoren su buen desempeño en el puesto, sus aportaciones (ideas, estudios, análisis) originales y útiles para mejorar la organización, o el logro de nuevos grados académicos. Por ello, los servicios civiles han comenzado a construir sistemas que les permitan garantizar la motivación permanente de los funcionarios.

En este sentido, el diseño del sistema de incentivos puede seguir dos vías principales, que no son por fuerza excluyentes. La primera, considerada la más efectiva por lo regular, es que se otorguen ciertas primas o bonos en dinero a los funcionarios destacados por su desempeño cotidiano o por sus contribuciones extraordinarias. La segunda vía es otorgar a los funcionarios incentivos en especie, como becas de estudio, apoyos escolares para sus hijos, viajes, diplomas, etcétera.

Ahora bien, podrían señalarse tres problemas que normalmente aparecen en la aplicación de este sistema: el primero y más grande es la facilidad con que pueden generarse serios conflictos entre los funcionarios, y entre éstos

y las autoridades encargadas de conducir el servicio. La percepción de los funcionarios acerca de la justicia en la entrega de incentivos o premios es algo muy delicado y variable, y con facilidad, los funcionarios no premiados consideran merecer los premios más que las personas que los reciben, sea porque creen desarrollar con mejor calidad su trabajo o porque desempeñan un puesto de mayor responsabilidad.

El segundo problema que enfrenta el sistema de incentivos es el de lograr la adecuación de los premios o recompensas que otorga a las necesidades y preferencias de cada funcionario. Junto a esto, el tercer problema del sistema es el de otorgar recompensas o estímulos que realmente sean significativos para los funcionarios que los reciben. Una beca para realizar unos estudios breves puede ser mucho más importante para un funcionario que cien diplomas firmados por el líder de la organización. Los sistemas de incentivos, sin embargo, no pueden escapar fácilmente a estos riesgos: al mismo tiempo, la importancia de su efectividad es enorme, pues, por un lado, sus elementos son útiles para consolidar el apego del funcionario a su organización, mientras que, por el otro, pueden servir para disuadirlo de abandonar el servicio civil con el objetivo de incorporarse al sector privado.

4.2.12 ESTATUTO O LEY

Tradicionalmente, los distintos sistemas de servicio civil han pretendido concretarse por medio de un estatuto o una ley del servicio civil, los cuales

están específicamente dedicados a establecer los principios y criterios que rigen el funcionamiento general de los servicios civiles (aunque en Bélgica existe, más bien, un conjunto de regulaciones, y en Nueva Zelanda, la legislación del servicio civil es la misma que existe para el sector privado). Las primeras legislaciones sobre servicio civil fueron , España en 1852, Luxemburgo en 1872, Estados Unidos en 1883, Dinamarca en 1899, Italia en 1908, Holanda en 1929 y Francia en 1941.

El Estatuto o la Ley del Servicio Civil, suele concentrar un número amplio de elementos entre sus artículos. En primer lugar, el marco normativo define a las autoridades responsables de implementar, conducir, modificar y revisar el servicio civil y delinea claramente sus atribuciones. La experiencia internacional muestra que las autoridades responsables de guiar el servicio civil varían según el país: Francia y España tienen ministerios dedicados exclusivamente a las cuestiones de la función pública; los Estados Unidos han desarrollado una oficina especializada en esta materia que depende directamente del Presidente; Finlandia ubica el cuidado del servicio civil en el Ministerio de Finanzas; y Alemania y Holanda asignan al Ministerio del Interior importantes facultades en la materia.

En segundo lugar, el marco normativo suele precisar los alcances de la legislación, es decir, qué personal público (y de cuáles dependencias o ministerios) es considerado parte de la función pública y, por tanto, estará sujeto a las regulaciones del servicio civil. Como se mencionó en las primeras páginas de este artículo, los alcances de la legislación del servicio civil varían de manera

importante según el país, por lo que tampoco es posible definir aquí un solo modelo de funcionario público.

En tercer lugar, como se mencionó antes, el marco regulatorio incluye una descripción suficiente de todos y cada uno de los sistemas que integran el servicio civil. Los métodos de reclutamiento e ingreso, los mecanismos de formación inicial y continua, las vías para evaluar el desempeño, los procedimientos para lograr promociones, los esquemas de pensión, las opciones de licencias o separaciones temporales, los incentivos posibles, las bases de la movilidad y las causales de sanción suelen estar descritos en el Estatuto. Si bien, la descripción de cada sistema no suele ser exhaustiva para evitar rigideces innecesarias, sí es importante que los principios esenciales de cada uno de los sistemas estén claramente expresados, y que la forma en que se relacionan entre sí sea explicitada de la manera más transparente posible.

En cuarto lugar, los Estatutos o Leyes del Servicio Civil incluyen un catálogo amplio de derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. En secciones específicamente dedicadas a ello, la legislación describe qué puede esperar el funcionario de su participación en el servicio civil y qué debe brindar a cambio. Además, el marco normativo suele aclarar puntualmente si el funcionario puede tener otro empleo o no (y de qué tipo) si puede o no participar en política, si tiene o no derecho a formar asociaciones, etcétera.

El marco normativo, finalmente, debe establecer las condiciones que pueden provocar la salida de los funcionarios del servicio civil. Si bien el ingreso a la función pública se ha visto como el ingreso a un trabajo permanente, y

generalmente los países así lo han garantizado (con las salvedades ya descritas), siempre existe la posibilidad de que algún área administrativa sea reestructurada, recortada o desaparecida y, en consecuencia, su personal deba ser reubicado o simplemente suprimido. Por otra parte, la estabilidad en el empleo no debe ser sinónimo de una inamovilidad total, y por ello el estatuto o ley también deben establecer con claridad por qué razones un funcionario puede ser destituido de su puesto, para asegurar así el profesionalismo del servicio civil.

Para terminar este apartado, valdría la pena reiterar que el Estatuto o Ley del Servicio Civil debe entenderse como una oportunidad importante para dar coherencia al sistema general, es decir, que debe verse como un medio para alcanzar ciertos fines. A fin de cuentas, "una ley del servicio civil es sólo un componente más de una reforma"⁷⁰, y su diseño (por más adecuado, completo y consensuado que sea), no significa que las complejidades posteriores se habrán evitado. En realidad, la publicación de la ley es, en más de un sentido, el comienzo de la historia.

4.2.13 EL CÓDIGO DE CONDUCTA

En años recientes, algunos servicios civiles (como el suízo, el inglés, el estadounidense, el australiano y el neozelandés) han empezado a reforzar sus

⁷⁰ MOCTEZUMA, Esteban y ROEMER Andrés, "Por un gobierno por resultados", México, FCE, 1999, p. 220.

sistemas por medio de la publicación de documentos denominados códigos de conducta o códigos de ética. Los cada vez más numerosos (y publicitados) casos de corrupción entre los servidores públicos, así como el aumento en la frecuencia de salida de altos funcionarios rumbo al sector privado, han servido de catalizadores para incrementar la preocupación mundial con referencia al tema de la ética pública.

Insertos en esta situación, los códigos de conducta son de utilidad para los servicios civiles, por lo menos en tres aspectos. Primero, sirven para estructurar y presentar el conjunto de principios o valores que son la base de cada servicio civil, y que por lo mismo deben regir todos los comportamientos de los funcionarios públicos. En este sentido, los códigos difunden interna y públicamente 105 valores que guían a la organización o al servicio civil en su conjunto y vuelven predecibles sus acciones.

Segundo, y muy vinculado a lo anterior, los códigos de conducta pueden funcionar como base para desarrollar y orientar planes de socialización de los funcionarios, precisamente en el área de la ética pública, que subyace en el servicio civil. Así, los funcionarios tienen a su alcance un marco valorativo claro y visible, a partir del cual pueden interiorizar los principios deontológicos de su organización.

Finalmente, los códigos de conducta sirven para complementar las secciones de los estatutos que se refieren a los derechos, obligaciones y prohibiciones de los funcionarios. En este sentido, los códigos de conducta intentan definir con mayor precisión el "cuerpo de referencias sobre aquello que

debe hacerse y aquello que no puede hacerse", especialmente en puntos conflictivos como las actividades políticas y las relaciones con el público usuario, sin que por ello puedan eliminar todas las posibles ambigüedades de la vida administrativa.

4.3 FINES

El objetivo fundamental del servicio civil de carrera es lograr la profesionalización del personal de la administración pública federal para que éste cumpla con imparcialidad íntegra, con transparencia y con absoluta honradez, las tareas que les son encomendadas, en relación con los servicios públicos que requiere la ciudadanía.

Además, busca que todo el personal que ingrese a dicho servicio pueda desarrollarse personalmente y de manera permanente en el ámbito de trabajo, así como retroalimentarse con la experiencia de profesionales cada vez mejor preparados y especializados que colaboran en su entorno laboral.

Por su parte, el aparato gubernamental pretende alcanzar su oportuno desarrollo con el mejoramiento administrativo y la prestación eficaz y eficiente del servicio público, generando al mismo tiempo la confianza y continuidad en las instituciones y en el desarrollo profesional de los individuos.

Así mismo, en el producto de los beneficios obtenidos con la implementación de los servicios civiles, aunado al proceso de democratización y la globalización económica que urgen a operar los cambios en las estructuras y

prácticas administrativas, "se busca contar con un servicio civil, que haga factible no sólo la alternancia en el poder, asegurando la continuidad de los servicios, sino también consolidar la competitividad de las instituciones nacionales en la internacionalización económica que representa el fenómeno global."⁷¹

4.4. PUNTOS A FAVOR Y EN CONTRA

Al respecto encontramos puntos de vista contrarios los cuales se oponen a la implementación de un servicio civil o bien lo relacionan como el parte aguas de la democracia, por lo que nosotros hemos recabado puntos de vista a favor y en contra, que muestran beneficios y perjuicios existentes en su aplicación. Señalando los problemas que se han presentado en algunos países con la implementación de este tipo de servicios. Sin inclinarnos por alguna de estas tendencias

A) PUNTOS A FAVOR

Son muchos los beneficios que trae consigo la implementación de un sistema de servicio civil, se hará referencia de ellos en tres aspectos:

⁷¹ CISNEROS GUZMAN, Raúl, " El servicio civil, requisito de la administración pública del siglo XXI", Revista de estudio políticos, número 25, 2000, p. 214.

Beneficios sociales

◆ Para los servidores públicos

Permite a través de pruebas de selección modernizadas, lograr entrar al sistema o ascender en el mismo mediante listas de elegibles.

Da estabilidad siempre y cuando se cumpla con los requisitos de la evaluación integral y permanente del desempeño.

Cumple con las aspiraciones legítimas de los seres humanos de mejorar su situación personal y económica.

◆ Para las instituciones

Permite lograr el óptimo funcionamiento del sector público y luchar contra la corrupción.

Da continuidad a los planes y programas a favor de la ciudadanía.

◆ Para la comunidad

A través de procesos transparentes de selección, ofrece la posibilidad a los ciudadanos de acceder a los empleos públicos.

Mejora la calidad en la prestación del servicio al público.

Beneficio político

La necesidad de profesionalización del servidor público no depende del color del partido en el poder.

Existe continuidad para la aplicación de la ley, a pesar de los cambios de administración.

Mayor competitividad del Gobierno en beneficio del desarrollo democrático del país.

Beneficio económico

Se evitan gastos innecesarios, originados por la falta de capacitación de los funcionarios públicos, así como las pérdidas originadas por la falta de continuidad de los programas implementados por el gobierno en turno.

B) PUNTOS EN CONTRA

Dentro de éstos encontramos consecuencias económicas, políticas y sociales:

Perjuicios sociales

Un sistema de servicio civil sacrifica beneficios obtenidos por los trabajadores, lo cual es variable dependiendo del país en el que se aplique, ya

que se disponen nuevas condiciones distintas a las establecidas, como puede ser que la estabilidad en el empleo dependa de los resultados de evaluación, que los estímulos no formen parte del salario, la imposibilidad o limitación de la intervención de los sindicatos, etcétera.

Por otra parte, en caso que existan escuelas de formación de servidores públicos, se crea un círculo cerrado, el cual puede impedir la homogeneización de éstos, impidiendo u obstaculizando el ingreso de personas pertenecientes a un distinto grupo social.

Perjuicios políticos

Como en la mayoría de los países donde ha sido implementado este sistema, el servidor público que ha sido evaluado positivamente, obtiene una posición en el aparato y no podrá ser despedido o removido a menos que existan razones legales y administrativas, dirigidas por un grupo de normas y reglas explícitas. Este complejo sistema para contratar, mover y despedir a la gente, en una realidad compuesta de miles de personas, tiende a la rigidización ante la inmensa complejidad administrativa de tal estructura.

Siendo la experiencia que: en los países donde ha sido implementado con éxito, se tenga que construir una estructura que funcione como escudo protector para la burocracia como grupo. Toda vez que, se tiene una burocracia más autónoma, con más estabilidad y transparencia en las reglas. Pero a la par, se está construyendo una nueva institución política, que protegerá a la

burocracia, a través de un sistema altamente complejo que maneja miles de personas, y requiere miles de reglas y cantidades de recursos administrativos y económicos, para dirigirlo, lento para cambiar, resistente a la evolución y transformación, altamente capaz de resistir las innovaciones y con grupos interesados en que el mismo se mantenga rígido, complejo, grande e ininteligible para los no expertos.⁷²

Consecuencias económicas:

Su implantación requiere que una gran cantidad de la destinada al gasto público, sea empleada al desarrollo de este sistema.

Los gastos originados por la constante actualización del sistema y de los servidores públicos.

Una mala selección de personal, trae consigo elevados costos, con personal que no compensará los gastos originados para seleccionarlo.

⁷² Cfr. ARELLANO GAULT, David, "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", revista de Ciencias Sociales y Humanidades, IZTALAPA - 48, enero - junio del 2000, UNAM, p.p.135-150.

CAPÍTULO 5

VIABILIDAD DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Como hemos visto el servicio civil de carrera ha sido un proyecto fallido de muchos gobiernos anteriores, sin embargo, dadas las condiciones actuales mencionaremos su viabilidad política, estructural y laboral.

5.1 VIABILIDAD POLÍTICA

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, no han sido pocos los intentos de implementación de un sistema de servicio civil dentro de la administración pública, los cuales han fracasado. Sin embargo, consideramos que en la actualidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera es viable políticamente, dadas las siguientes circunstancias:

- En las anteriores elecciones presidenciales del 2000, tres de los candidatos a la presidencia, mencionaron en sus promesas de campaña la implementación de un sistema de servicio civil, estos fueron, el Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Democracia Social, de los cuales dos tienen una gran fuerza electoral.

Siendo además visto con agrado por el Partido de Acción Nacional, el cual una vez ganadas las elecciones presidenciales, el ejecutivo impulsó la

iniciativa de la ley actualmente aprobada. Así, los tres partidos de mayor fuerza electoral, contemplaron con agrado la implementación de un sistema de servicio civil en la administración pública, por lo que era un hecho que el proyecto de ley sería aprobado.

- Aunado a esta situación, con la llegada de un nuevo partido al poder, existía el riesgo de que toda la estructura administrativa pudiera ser removida, dado al poder casi omnipotente del ejecutivo en el sistema de gobierno de nuestro país, así los funcionarios que ocupaban algún cargo público, abrazaron con beneplácito la implementación de este sistema, que podía ofrecerles la permanencia en su puesto, sin depender de la llegada de un nuevo partido al poder.

- Al establecerse en la ley la disposición de ser aplicada únicamente a los puestos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento, y Enlace, así como los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, de acuerdo al catálogo de puestos de la federación, niveles que son de trabajadores de confianza (los cuales de acuerdo a la legislación actual, gozan prácticamente de ningún derecho), se evita con ello un conflicto sindical, facilitando su aplicación.

- La implementación de un sistema de servicio civil en la administración de una país, es un tema visto con agrado por la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el grupo de los siete, los cuales impulsan este tipo de sistemas, ya que elevan la competitividad comercial en el mercado internacional de los países que los poseen, dado que se crea una

burocracia apolítica, profesionalizada, especializada y que además garantiza menores gastos presupuestales. Además de que fomenta una disminución en la burocracia nacional.

Sin embargo, el hecho de que sean únicamente algunos trabajadores los comprendidos en este sistema, olvidando a los altos mandos, y al personal de base, puede propiciar que no se obtengan los beneficios esperados, pues sólo se creará en parte una burocracia independiente. Los altos mandos, de acuerdo a la actual conformación del poder ejecutivo, seguirán siendo elegidos por el Presidente de la República, al cual servirán incondicionalmente, lo que no garantiza la independencia en la toma de decisiones, recordando que es ahí donde se propicia en muchos casos la corrupción.

De igual forma, se excluye al personal de base que seguirá estando sujeto a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual tiene un poder político importante, y atiende no únicamente a los intereses de los trabajadores agremiados, sino también a intereses partidistas.

5.2 VIABILIDAD ESTRUCTURAL

Como se ha visto anteriormente, la implementación de un servicio civil en la administración pública de nuestro país, es altamente beneficioso; y, de una lectura general de la ley, encontramos que se incorporaron para la creación de este modelo de servicio civil diversas estructuras ya aplicadas en otros países, las cuales han demostrado sus beneficios y fallas.

A continuación, analizaremos con base en la experiencia obtenida en otros países, algunos puntos que deben ser considerados para la puesta en marcha de este sistema, con objeto de obtener los beneficios esperados. Siendo posteriormente analizada la existencia de una deficiencia en la estructura orgánica del modelo de servicio profesional de carrera, lo que es un riesgo latente que pone en peligro la imparcialidad del mismo y, puede originar fallas al ser aplicado.

El artículo 123 apartado B, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"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; "

Como podemos observar, con la ley expedida se cumple la primera de las disposiciones, sin embargo, no existe aún una institución que forme servidores públicos, si bien hay carreras en universidades como la nuestra, de licenciatura en ciencias políticas y licenciatura en administración pública, éstas son generales, y el servicio público requiere de una formación que además de ser universitaria, también sea especializada, en la que se formen personas capaces de administrar el patrimonio del Estado, conjugando práctica con conocimientos actualizados, en donde se tenga una constante capacitación, de acuerdo a las necesidades del servicio público.

Por lo que, el Estado debe establecer escuelas de administración pública en donde la persona que cumpla con los requisitos para ser servidor

público, pueda obtener una formación especializada, con formadores capacitados para ello, en donde se tengan conocimientos teóricos y prácticos, además de contar con apoyo de instituciones de educación superior, y con ello dar cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 5º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la ley será aplicable a:

*ARTÍCULO 5º.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley. "

De lo que se desprende que para que esta ley pueda ser aplicable deben de desarrollarse algunas acciones como es una regularización de las plazas funcionales, una determinación de las estructuras ocupacionales (el tipo de puestos y la cantidad necesaria para cada uno de ellos), elaboración de un perfil de puestos, reestructuración del catálogo de puestos, reestructuración del tabulador de sueldos, siendo indispensable que exista una relación entre el puesto desempeñado, con el perfil del servidor público, con el tabulador, y con su sueldo.

Ahora bien, a continuación comentaremos algunos puntos que deben ser considerados al aplicar la presente ley para obtener los resultados esperados en algunos subsistemas:

5.2.1 SUBSISTEMA DE INGRESO

En este subsistema deben ser calificados los conocimientos académicos de los aspirantes sus habilidades prácticas, sin que sean sobre valorados los conocimientos académicos, ya que la experiencia en otros países demuestra que en ocasiones, los procesos de selección son mas bien enfocados al aspecto académico, sin tomar en cuenta el perfil del puesto y el

perfil del funcionario, sin que tenga las capacidades y cualidades necesarias para trabajar en equipo, relacionarse con el personal de una oficina o tratar con ciudadanos según lo requiera el puesto, o bien no se le ha dado el valor necesario a estos aspectos, siendo en perjuicio del funcionamiento de la administración pública; al respecto, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada establece:

"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 más 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 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."

Siendo un acierto que no sólo se tomen en cuenta para la selección de un candidato sus conocimientos académicos, sino también, su experiencia y aptitud, lo cual propicia a que se obtengan mejores resultados al seleccionar al personal. La experiencia en otros países ha demostrado que tradicionalmente los servicios profesionales de carrera eligen a sus nuevos funcionarios para la parte más baja de un grupo o categoría profesional y cuando se implementan los concursos abiertos en la estructura media o superior, los principales problemas que se presentan son: cuando se trata de puestos que no están en la estructura mas baja de la jerarquía son recibidos por parte de los funcionarios como una agresión contra el principio de carrera, y, se genera una fuerte desmotivación entre los funcionarios que no son promovidos a un puesto superior y que ven llegar a ese puesto a alguien "ajeno" a la organización. Los aspirantes externos, de nuevo, ganan con base en sus capacidades académicas y teóricas, y no por sus habilidades prácticas ni su experiencia profesional; además, a diferencia de los funcionarios que concursaron a su lado, el ganador desconoce las características del puesto y la organización a los que llega, por lo que debe pasar cierto tiempo antes de acoplarse al nuevo lugar de trabajo.

Al respecto la ley comentada señala:

"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 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

ARTÍCULO 27.- Los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría.

En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

ARTÍCULO 28.- Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.”

Así, el servidor público podrá ingresar al sistema a través de las convocatorias públicas abiertas, lo cual al tratarse de personal de confianza, puede presentar la problemática mencionada. Si a esto agregamos, que se trata del primer intento serio de la implementación de un servicio civil de carrera, posiblemente será visto con desagrado por los servidores públicos, provocando un descontento entre el personal de la Administración pública, ya que será la llegada de nuevos superiores, que no han sido formados dentro de las

dependencias, así como la sujeción a exámenes de certificación y evaluación.

5.2.2 SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES

Este subsistema de acuerdo al diseño de la actual ley, comprende objetivos que en otros países se encuentran dentro de la evaluación del desempeño.

Al respecto la ley señala:

"ARTÍCULO 44.- La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.

ARTÍCULO 46.- La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;

II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y

III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

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 período 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."

Para que pueda funcionar correctamente éste subsistema, deberá tomarse en cuenta que los funcionarios no están acostumbrados a comprometerse con la entrega de cuentas y resultados concretos, ni tampoco están habituados a que alguien revise crítica y detalladamente su desempeño; además, los funcionarios temerán las repercusiones que la evaluación puede

significar en ciertos aspectos de su empleo (salario, status, autoestima, prestigio).

Aunado a esto, quienes tienen la responsabilidad de evaluar el desempeño de los funcionarios deberán estar capacitados para hacerlo de manera correcta. Desgraciadamente, los servicios civiles no han desarrollado programas de formación de evaluadores; por lo mismo, la objetividad, lo justo y la utilidad de la evaluación del desempeño pueden cuestionarse con facilidad.

Se deberá vigilar la parcialidad al certificar a los servidores públicos, ya que si ésta no existe al hacerlo, se corre el riesgo de "contaminaciones" como: a) las relaciones amistosas, que pueden causar una sobre valoración del desempeño verdadero del funcionario evaluado; b) los estereotipos, que pueden provocar que se evalúe mejor o peor a un funcionario por los prejuicios socioeconómicos del evaluador; c) las conductas que afectan negativa o positivamente la valoración realizadas, por ejemplo, a consecuencia de un acontecimiento reciente y no según su desempeño durante todo el periodo evaluado; y d) cuestiones de similitud, que se presentan cuando el evaluador califica muy bien a un funcionario porque posee cualidades semejantes a las propias y muy mal cuando no es así.

Vinculado a lo anterior, otra complicación que puede darse en este sistema (en especial en culturas administrativas como la nuestra) es que los resultados de las evaluaciones corren el riesgo de ser más el producto de una negociación que de una apreciación objetiva; o, en otro caso, la evaluación puede volverse un mecanismo de presión o venganza de la Secretaría hacia

sus subordinados, en especial cuando se sabe que las evaluaciones pueden repercutir en el sistema de promoción, en el de incentivos o en el de sanción.

5.2.3 SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Existe aquí, la dificultad técnica inherente al diseño del sistema. Qué evaluar, cómo evaluar, cuándo hacerlo, qué periodos abarcar, la construcción de estándares, indicadores y definiciones operativas necesarios para el buen funcionamiento del sistema. Aquí, se presenta el problema relativo a la objetividad en el sistema de evaluación del desempeño. Los países anglosajones han tendido a buscar esta objetividad en sistemas que establecen objetivos, metas, estándares de fácil (o por lo menos posible) medición; así, se supone que con base en pruebas claras y contundentes es evaluado objetivamente el desempeño de los funcionarios. La dificultad de estos sistemas es que, al centrarse fundamentalmente en el cumplimiento de objetivos, que además están siendo medidos cuantitativamente, la evaluación deja de lado otros aspectos del desempeño del funcionario que sólo pueden captarse por medio de mecanismos cualitativos; en el extremo, este tipo de evaluaciones se convierte más bien en un sistema de control de gestión que no necesariamente informa acerca del desempeño cotidiano del funcionario, sus comportamientos negativos/positivos, su potencial o sus necesidades en materia de formación.

A la inversa, cuando se selecciona un sistema totalmente cualitativo existen dos riesgos muy importantes: por un lado, el peligro de que la

subjetividad domine las calificaciones es muy alto, tanto por culpa del evaluador y los problemas ya señalados antes, como por la falta de referentes concretos que éste puede necesitar para justificar ciertos juicios. Por otro lado, con evaluaciones cualitativas es posible tener a la mano una gran cantidad de información acerca del funcionario, sus habilidades y deficiencias, pero no se sabe realmente si su desempeño está contribuyendo al cumplimiento de los objetivos organizacionales, si está causando retrasos ("cuellos de botella"), si ha desarrollado sus funciones con mayor eficiencia que sus compañeros, etcétera.

Aquí encontramos recomendaciones similares al subsistema de capacitación y certificación de capacidades. Agregando que al igual que la certificación y evaluación que se realicen a los servidores públicos, se debe procurar la parcialidad al momento de otorgar los estímulos, en especial los económicos, para evitar desmotivación en los servidores públicos, así como injusticias e inequidad.

5.2.4 SUBSISTEMA DE FORMACIÓN

Este sistema, como ya fue comentado con anterioridad, debería ser establecido con un sistema de formación inicial (escuela de formación) y la continua. Sin embargo, en nuestra actual ley sólo es contemplada la formación continua, la cual deberá contener una preparación práctica y teórica de los servidores públicos, además de contener conocimientos actualizados.

Aunado a esto, quienes estructuran o diseñan los materiales, deben saber con certeza para qué hacerlo, qué se está buscando con ello, y a que población va dirigido. Así mismo, los programas y materias deben ser los adecuados para la etapa, área o nivel jerárquico del funcionario, para el momento, condiciones y características particulares de la organización. Además de contar con materiales pedagógicos adecuados y con un personal docente capacitado previamente para que pueda impartir los cursos.

Deficiencias en la estructura orgánica

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera que será implementado, cuenta con una estructura correctamente diseñada; sin embargo, existe una seria deficiencia en la creación de este modelo, la cual encontramos en los órganos que integran la Secretaría de la Función Pública:

"ARTÍCULO 67.- Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y

II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

Destacándose entre las funciones de los comités, las siguientes:

ARTÍCULO 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen;

II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación;

III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;

IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley;

V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;

VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;

VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;

VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;

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, y

X. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

Podemos decir que de los comités depende la aplicabilidad de la presente ley, ya que tienen a su cargo la aplicación del sistema dentro de las dependencias, siendo fundamental que funcionen correctamente. Sin embargo, encontramos un problema en su integración y funcionamiento.

ARTÍCULO 74.- Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección.

En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final. "

Así, de acuerdo a la forma en que están integrados los comités, con un representante del área de recursos humanos, un representante de la Secretaría, un Oficial Mayor o su equivalente, obtenemos un comité integrado completamente por personal de la Secretaría, a la cual se respetará como institución y en forma especial a sus directivos, lo que origina problemas de parcialidad, ya que por ejemplo: en el caso del subsistema de ingreso, al intervenir el superior jerárquico del área en que se registró la vacante en el comité de selección, puede viciarse la selección del personal, que a fin de cuentas será su subordinado, lo cual puede atender a otras circunstancias personales contrarias a la capacidad y aptitud para la prestación de un servicio público.

De igual forma, al tener el comité la función de determinar los candidatos a recibir reconocimientos y estímulos al desempeño destacado de los servidores públicos de su dependencia, como lo establece el artículo 57, puede suceder que los estímulos económicos sean proporcionados a personas consideradas para merecerlos de acuerdo a sus preferencias personales, lo cual puede desmotivar al resto del personal.

Por lo que, se concluye que para que la presente ley sea viable, debe crearse una escuela especial de servidores públicos, realizarse reestructuraciones técnicas en el catálogo de puestos de la Federación, buscar sistemas correctos de capacitación y evaluación, procurar la imparcialidad y, además de garantizar el funcionamiento correcto se debe vigilar que cada uno de los sistemas aquí señalados cuenten con las condiciones óptimas para su

funcionamiento y eficacia. Resultando indispensable, que los comités sean independientes a la Secretaría en que se vaya a implementar el servicio profesional de carrera, es decir, no contengan en su integración, personal que pueda influir en la toma de decisiones a favor de uno u otro sujeto. Si bien es cierto, debe existir una relación de coordinación, también deben evitarse decisiones en las que pueda existir parcialidad en la elección de los aspirantes, en el otorgamiento de estímulos, en los resultados de la evaluación de los servidores públicos, en su certificación, etcétera, lo cual debe ser llevado a cabo por un órgano independiente de la Secretaría en que funcione, para que sea garantizada la objetividad e independencia en la toma de decisiones.

5.3 VIABILIDAD LABORAL

Para poder estudiar la viabilidad laboral, debemos saber si esta ley restringe o amplía derechos y obligaciones de los sujetos a los que regula, con el fin de conocer su aceptación entre los mismos.

Al respecto, el artículo 1º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 1º.- 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.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

ARTÍCULO 5º.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- f) Director General;
- g) Director de Área;
- h) Subdirector de Área;
- i) Jefe de Departamento, y
- j) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley. "

Por lo que, únicamente se aplicará a trabajadores de la Administración Pública Centralizada, aquellos que estén catalogados dentro de los puestos arriba señalados o sus homólogos, de acuerdo con el Catálogo de Empleos de la Federación, es decir, se aplicará a trabajadores de confianza, los cuales no gozan prácticamente de ningún derecho constitucional, por lo que, no existe posibilidad de desacuerdo con la misma.

Respecto a los derechos consignados para estos trabajadores encontramos:

"ARTÍCULO 123 .- toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

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

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

Por lo que, trabajadores de confianza, sujetos al apartado B del artículo 123 constitucional que rige las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal y sus trabajadores, con algunas excepciones indicadas en el mismo artículo, solo tendrán derecho a las medidas de protección al salario y a los beneficios de seguridad social, resultando un

artículo bajo la apariencia de concesión en realidad excluye de todos los demás derechos a estos trabajadores.

Aunado a lo anterior la ley burocrática no es más benevolente, ya que señala:

" ARTÍCULO 5º.- Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general les confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones, ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría; a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

k).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

l).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

M).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero; y

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

ARTÍCULO 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios. "

Claramente, el artículo 8º de la ley, excluye de ésta a los trabajadores de confianza, señalados en el artículo 5º, así es que, tratándose de trabajadores del Estado, de confianza, el despido es libre y sin responsabilidad económica.

Así mismo, se estableció el siguiente criterio, en la Jurisprudencia 4a./J. 22/93, sustentado por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLV, mayo de mil novecientos noventa y tres, página veinte, que dice:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA

INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE. De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere."

Sin embargo, encontramos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, lo siguiente:

"Capítulo Primero, de los Derechos

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;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;

- III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- 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;
- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y
- XI. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y
- XII. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables."

Aquí por primera ocasión, se confiere el derecho de estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza sujetos a esta ley y se señala como prestación el derecho a recibir una indemnización en caso de despido injustificado, lo que como ya vimos anteriormente no gozaban los trabajadores de confianza de la Administración Pública Centralizada y que aún no gozan otros servidores públicos, lo que desde el punto de vista de funcionamiento del servicio civil de carrera, es importante, toda vez que no se estará cambiando constantemente al personal a la llegada de un nuevo partido al poder y los gastos generados con la capacitación de los servidores públicos serán redituables.

En otro aspecto, encontramos algunas deficiencias en la ley comentada, como en su artículo 20, que establece lo siguiente:

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

Encontrando la posibilidad de que sea motivo de baja del Registro, un despido injustificado, lo que resulta ilógico ya que el trabajador no dio motivo para que se le diera de baja en el sistema impidiéndosele concursar por otros puestos.

Por otra parte, se señalarán las obligaciones de los servidores públicos sujetos al sistema de carrera:

"Capítulo Segundo, de las Obligaciones

ARTÍCULO 11.- Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;

- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y
- XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 12.- Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

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."

Las cuales además de las ya establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, serán las causales de terminación de los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para las dependencias, estableciéndose por primera vez los parámetros para determinar la justificación o injustificación del despido de un trabajador de la administración pública centralizada, con categoría de trabajador de confianza.

Destacándose de entre otras, la obligación de aprobar los exámenes de evaluación del desempeño, lo como señalamos anteriormente es un problema, que de no corregirse la falla existente en los comités, podría originar que los resultados fueren manipulados y que un despido injustificado, pudiese ser disfrazado de justificado.

Así mismo, de un estudio del artículo 75 de la ley, no existe un procedimiento claro para tramitar la terminación de los efectos del nombramiento, ya que el mismo establece:

"ARTÍCULO 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen;

II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación;

III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;

IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley;

V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;

VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;

VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;

VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;

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, y

X. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento."

Aquí, encontramos que la ley únicamente establece en el caso de la fracción IV, que, los comités tendrán las atribuciones de tramitar la terminación de los efectos del nombramiento, por lo que con excepción de la fracción V que se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, el resto de las causales no tienen previsto un procedimiento determinado.

Más aún, la ley sólo señala la procedencia del recurso de revocación en el siguiente supuesto:

"ARTÍCULO 76.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección."

Por lo que, si un trabajador está inconforme con los resultados de su evaluación de desempeño, o con los estímulos otorgados, o con el puesto que le es asignado, no tendrá medio alguno para inconformarse.

Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente el establecimiento de la estabilidad en el empleo para trabajadores de confianza de la cual no gozaban antes, es un logro, toda vez que si bien es cierto, estos trabajadores

realizan funciones distintas a los de base, en algunos casos no son de la importancia necesaria para que no posean derechos similares a dichos trabajadores como la estabilidad en el empleo, los cuales en legislaciones extranjeras son regulados con derechos similares.

Consideramos, además, que debería establecerse el derecho a un retiro digno de estos trabajadores, ya que de acuerdo a los modelos de carrera implementados en otros países y anteriormente señalados, esto les ofrece un fin honorable en su paso por la administración pública y una seguridad en su vejez.

Así concluimos que la ley al basarse en trabajadores de confianza, los cuales como ya sabemos no tienen derecho a huelga, ni sindicalización, no pueden mostrar resistencia, además de ser benévola, es altamente viable, ya que de acuerdo a la experiencia histórica, el principal obstáculo para la implementación de un sistema de servicio civil en nuestro país, además de la oposición del grupo en el poder, fueron los sindicatos, evitándose con la actual conformación su intervención.

Siendo importante no olvidar, que como lo mencionamos, existen deficiencias en la misma que puede ocasionar que algunas de las disposiciones de la ley queden únicamente en buenos deseos, o peor aún, ocasionen su falta de aplicabilidad y con ello gastos económicos innecesarios y perjuicios a los trabajadores.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los derechos mínimos consignados a los trabajadores al Servicio del Estado, los encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo existe una excepción consignada en la misma, los trabajadores de confianza, a los cuales otorgó los derechos de estabilidad en el empleo y las medidas de protección al salario.

Aunado a esta situación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º expresamente señala cuales son los trabajadores de confianza y en su artículo 8º establece la exclusión de los mismos a las disposiciones consignadas en ésta. Así, los trabajadores de confianza gozan únicamente de estos dos derechos.

SEGUNDA.- El servicio civil ha sido una añeja preocupación de algunos de nuestros gobernantes, ya que se ha intentado implementar un sistema de ascensos por medio del mérito y aptitud, sin embargo se han encontrado con obstáculos sociales y políticos, situaciones sociales adversas, proyectos no finalizados y un fuerte sindicalismo dispuesto a oponerse a un sistema de carrera que les regule.

TERCERA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue una legislación que surgió tras un proceso social, en donde se veló por establecer derechos mínimos a los trabajadores del Estado, pero que, se olvidó de un grupo que ha sufrido la indefensión jurídica, coartando su derecho a ser

escuchados, impidiéndoles la posibilidad de inconformarse ante las disposiciones que se les aplican y no otorgándoles mas estabilidad en el empleo que el periodo que dura un cambio de administración, evitándose así su desarrollo, y desperdiciando su experiencia, en decremento de la administración pública.

CUARTA.- Los sistemas de servicio civil, son sistemas que regularán la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluyendo también los principios de seguridad laboral y de que, a igual nivel o función, igual categoría y salario, un sistema de ascensos y evaluación, beneficiando a los países en los cuales se aplica, propiciando una mayor capacitación de los servidores públicos, un mejor desempeño, un mayor control en la burocracia, que se ve reflejado en los gastos que se erogan con motivo de la administración pública.

QUINTA.- La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, establece un sistema de servicio civil únicamente a los trabajadores al servicio del Estado de la administración publica centralizada, comprendidos dentro de los puestos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento, y Enlace, así como los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, de acuerdo al catálogo de puestos de la Federación, niveles que son de trabajadores de confianza (los cuales de acuerdo a la legislación actual, no gozan prácticamente de derecho alguno). Olvidando a los altos mandos, y al personal de base, lo

que puede propiciar que no se obtengan los beneficios esperados, pues solo en parte se creara una burocracia independiente.

SEXTA.- Siendo viable estructuralmente, ya que encontramos en la Ley del Servicio Profesional, un diseño de servicio civil similar a los ya utilizados en otros países, al cual se incorporaron los mejores sistemas y subsistemas, ya comprobados en otros países; sin embargo, nuestro modelo presenta algunas fallas como: la falta de una escuela de formación de servidores públicos, independencia en el órgano encargado de aplicar el sistema dentro de las secretarías de la administración pública, un comité independiente e imparcial y algunos defectos en su diseño que podrían ser peligrosos en cuanto a parcialidad en el momento de otorgar estímulos o seleccionar algún candidato, originando un peligro para su viabilidad.

SÉPTIMA.- Siendo viable desde el punto de vista laboral, pues resulta ser una ley que confiere a los trabajadores de confianza comprendidos en la misma, el derecho de estabilidad en el empleo, señalando sus obligaciones y responsabilidades, especificándose las causales de despido justificado, así como el derecho a una indemnización en caso de despido injustificado, por lo que es una ley que amplía los derechos de los trabajadores que regula. Sin embargo, esta ley contiene algunas deficiencias, como son la falta de un procedimiento establecido para tramitar la terminación de los efectos del nombramiento, con excepción de lo señalado en las fracciones IV y V del artículo 60 de la misma ley, así como la falta de señalamiento de un procedimiento para inconformarse en contra de sus resoluciones, con

excepción del recurso de revocación, aplicable únicamente para inconformarse con el procedimiento de selección, lo cual puede dar origen a deficiencias en su aplicabilidad, a menos de que éstas sean subsanadas por el reglamento.

OCTAVA.- Siendo políticamente viable, dado que de acuerdo al contexto político tanto nacional como internacional, la implementación de un sistema de carrera es visto con agrado por las fuerzas políticas del país, alejándose de conflictos sindicalistas al aplicarse únicamente a trabajadores de confianza al servicio del Estado de la administración federal centralizada.

APÉNDICE

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CAPÍTULO ÚNICO

De la naturaleza y objeto de la Ley

ARTÍCULO 1º.- 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.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

ARTÍCULO 2º.- 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.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

ARTÍCULO 3º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;
- II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada
- III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública;
- IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;
- V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;
- VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;
- VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y
- IX. Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

ARTÍCULO 4º.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de

primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquéllos que ingresen por motivo de un convenio.

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.

ARTÍCULO 5º.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de

evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

ARTÍCULO 6º.- 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.

Para la incorporación al Sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

ARTÍCULO 7º.- El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel, de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría, la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera

ARTÍCULO 8º.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquéllos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

ARTÍCULO 9º.- El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA

CAPÍTULO PRIMERO

De los Derechos

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;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- 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;
- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

- XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables

CAPÍTULO SEGUNDO

De las Obligaciones

ARTÍCULO 11.- Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprenden la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;

- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y
- XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 12.- Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

TÍTULO TERCERO

DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA

DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

CAPÍTULO PRIMERO

Consideraciones Preliminares

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:

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- II. 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;
- 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:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
 - b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
 - 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
 - e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.
- 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;
- 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
- VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la Estructura Funcional

SECCIÓN PRIMERA

Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

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:

- I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias. La Secretaría no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo;
- II. Operará el Registro;
- 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;

- IV. Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo;
- 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;
- VII. Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente Ley, y
- VIII. Ejercerá las demás funciones que le señale esta Ley, su Reglamento y disposiciones relativas.

SECCIÓN SEGUNDA

Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

ARTÍCULO 15.- El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias.

Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.

ARTÍCULO 16.- El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.

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 18.- El Registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos.

ARTÍCULO 19.- El Sistema, en coordinación con las dependencias, registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo.

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

CAPÍTULO TERCERO

Del Subsistema de Ingreso

ARTÍCULO 21.- 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.

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 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para

la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

ARTÍCULO 27.- Los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría.

En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

ARTÍCULO 28.- Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

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 más 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.

ARTÍCULO 32.- Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

ARTÍCULO 33.- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

ARTÍCULO 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

CAPÍTULO CUARTO

Del Subsistema de Desarrollo Profesional

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.

ARTÍCULO 38.- Cada Servidor Público de Carrera en coordinación con el Comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés.

ARTÍCULO 39.- La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y

II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

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 41.- Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo.

ARTÍCULO 42.- Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

ARTÍCULO 43.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

CAPÍTULO QUINTO

Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

ARTÍCULO 44.- La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.

ARTÍCULO 45.- Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en

coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejora en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema.

El Reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

ARTÍCULO 46.- La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
- III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

ARTÍCULO 47.- El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

ARTÍCULO 48.- Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o

entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

ARTÍCULO 49.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

ARTÍCULO 50.- Los Comités en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

ARTÍCULO 51.- Al Servidor Público de Carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el Servidor Público de Carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados.

En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

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.

CAPÍTULO SEXTO

Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

ARTÍCULO 54.- La Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los

servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

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

I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;

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

III. Aportar Información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;

IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, y(SIC)

V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.

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.

Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos.

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. Éstos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

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.

CAPÍTULO SÉPTIMO

Del Subsistema de Separación

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 61.- La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico.

El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

ARTÍCULO 62.- Para cubrir el cargo del Servidor Público de Carrera que obtenga licencia se nombrará un Servidor Público de Carrera que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias.

Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

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.

CAPÍTULO OCTAVO

Del Subsistema de Control y Evaluación

ARTÍCULO 64.- La Secretaría con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

ARTÍCULO 65.- La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.

ARTÍCULO 66.- Los Comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.

CAPÍTULO NOVENO

De la estructura orgánica del Sistema

SECCIÓN PRIMERA

De la Secretaría

ARTÍCULO 67.- Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y

II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

ARTÍCULO 68.- La Secretaría se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 69.- La Secretaría contará con las siguientes facultades:

- I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;
- II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema;
- III. Administrar los bienes y recursos del Sistema;
- IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;
- V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal;
- VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;
- VII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités;

- VIII. Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;
- IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;
- XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento;
- XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales;
- XIII. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias;
- XIV. Aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema;
- XV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;
- XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;

XVII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y

XVIII. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.

SECCIÓN SEGUNDA

Del Consejo Consultivo

ARTÍCULO 70.- El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

- I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública;
- II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;
- III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;
- IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;

V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;

VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo, y

VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 71.- El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.

SECCIÓN TERCERA

De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección

ARTÍCULO 72.- En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

ARTÍCULO 73.- Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.

ARTÍCULO 74.- Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección.

En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

ARTÍCULO 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen;
- II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación;
- III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;
- IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley;

- V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;
- VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;
- 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, y
- X. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

TÍTULO CUARTO

CAPÍTULO PRIMERO

Del Recurso de Revocación

ARTÍCULO 76.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a

partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

ARTÍCULO 77.- El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;

II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;

III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;

IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;

V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y

VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

ARTÍCULO 78.- El recurso de revocación contenido en el presente Título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.

Capítulo Segundo

De las Competencias

ARTÍCULO 79.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

ARTÍCULO 80.- En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competere conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO 1º.- Esta Ley entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 2º.- El Reglamento de la presente Ley deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

El Consejo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

ARTÍCULO 3º.- A la entrada en vigor de la Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema.

Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente Ley podrá ser considerado Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

ARTÍCULO 4º.- Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido en el párrafo siguiente.

El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley.

Una vez publicado el Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el Registro no

opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de esta Ley los concursos a primer ingreso.

La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la presente Ley y motivará su nulidad inmediata.

ARTÍCULO 5º.- Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia.

A efecto de no entorpecer la implantación y operación del Sistema, los Comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

ARTÍCULO 6º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las provisiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de esta Ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

ARTÍCULO 7º.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración

Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984. Las referencias a esta Comisión se entenderán realizadas a la Secretaría de la Función Pública.

BIBLIOGRAFÍA:

- Al CAMP, Roderic, La política en México, Siglo XXI, México, 1995.

- ALONSO GARCÍA, Manuel, Introducción al Estudio del Derecho del Trabajo, segunda edición, Bosch, España, 1958.

- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1999.

- CARPIZO, Jorge y MADRAZO Jorge, Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.

- CAVAZOS FLORES, Baltasar, El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, primera reimpresión, Trillas, México, 2000.

- DAVALOS MORALES, José, Cuestiones laborales, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1988.

- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1978.

- GARCÍA GARRIDO, Alena, Derecho Individual del Trabajo, Oxford, México,

1999.

- HAURIOU, Maurice, Principios de Derecho Publico y Constitucional, segunda edición, Reus, España, 1927.

- ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Publicaciones Administrativas Contables, México, 1988.

- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1983.

- KROTOSCHIN, Ernesto, Manual del Derecho del Trabajo, tercera edición, Depalma, Buenos Aires, 1976.

- MOCTEZUMA, Esteban y ROEMER Andrés, Por un gobierno por resultados, México, FCE, 1999.

- MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.

- TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1978.

- SAVIGNY, Friedrich Karl Von, Metodología Jurídica, Tr. juristische

methodenlehre, Depalma, Buenos Aires, 1979.

- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos, Los Derechos del Hombre y el Ciudadano en la Revolución Francesa, UNAM, México, 1956 .

- VILLORIA MENDIETA, Manuel, Modernización administrativa y gobierno postburocrático, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

- WILHELM FRIEDRICH, Hegel George, Lecciones Sobre la Filosofía Universal de la Historia Universal, Tr. Vorlesungen, Alianza, Madrid, 1999.

- ARMSTRONG William y GREBENIK Eugene, Tres Estudios Sobre el Servicio Civil Británico, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001.

Hemerografía:

- ARELLANO GAULT, David. Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, IZTALAPA - 48, enero - junio del 2000, UNAM.

- CISNEROS GUZMAN, Raúl, El servicio civil, requisito de la administración

pública del siglo XXI, Revista de estudio políticos, número 25, 2000.

- CLAISSE, Alain y Marie, et.al, Functions publiques en Europe, París, Montchrestein, 1994.

- DE LA MADRID, Miguel, Modernización de la administración pública cuadernos, IEPES, México, talleres gráficos, 1982.

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Institución Nacional de Administración Pública, México, 1990.

- DUSSAGE LAGUNA, Maurice, Anatomía del Servicio Civil, Foro Internacional, XLII, oct- dic, número 4, 2002.

- FSTSE, Testimonio Históricos, México, 1982.

- GUERRERO, Omar, Las Experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998.

- GUERRERO, Juan Pablo Un estudio de caso de la reforma administrativa en México, los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera, Documentos de trabajo, número 61, CIDE, México, s/f.

- HARO BELCHEZ, Guillermo, Servicio Publico de Carrera, Instituto Nacional de Administración Pública. México,1992.

- HARO BELCHEZ, Guillermo, Servicio Público de Carrera Tradición y Perspectiva, INAP, México,1992

- MARTINEZ PUÓN, Rafaél, El Servicio Civil de Carrera en México diseño de un modelo de servicio público de carrera para el gobierno del gobierno del Distrito Federal, tesis de Maestría, UNAM, México, FCP y S, noviembre, 1994.

- MENDEZ, José Luis, La Experiencia del Servicio Profesional electoral: algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México, Revista de Administración Pública, número 103, 2001.

- MENDEZ, José Luis y OPORTMAN Uri Raich, Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, IFE- INAP, México, 2000.

- PARACUELLOS DE, Jarama, Observaciones en Torno a la Carrera de la Función Pública Francesa, Ministerio para las administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, números 210-211, mayo-septiembre, 1987.

- PARDO, María del Carmen, La modernización administrativa en México un imperativo de la modernización, lecturas básicas de la administración y políticas públicas, el Colegio de México, 1991.

Diccionarios:

- DE PINA, Rafaél y DE PINA VARA, Rafaél. Diccionario de Derecho, décimo cuarta edición, Porrúa, México 1986.

Ordenamientos:

- Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, Diario Oficial de la Federación abril, México, 1934.

- H. Cámara de Diputados, L11, Legislatura, Los Presidentes de México ante la Nación 1821 - 1954, México, segunda edición, Tomo III, 1985.

- Manual de Formación en Administración pública, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, Nueva York, 1967.

- OCDE, Civil Service Legislation, Checklist on Secondary Legislation (and Other regulatory Instruments), SIGMA, número 14, Paris, 2000.

- Programa Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México.

- Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Revista política social , Tomo I, número 4, 1935.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera administrativa, México, 1984.

- Secretaria de la Presidencia, Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno del Distrito Federal 1936- 1952, México, 1996.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2003.

- Ley Federal del Trabajo, décima edición, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, México, 1993.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sexta edición, Porrúa, México, 2002.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, décima edición, Porrúa, México, 2003.

- Ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo, Diario Oficial de la Federación o
D.O.F., jueves 10 de abril de 2003. p.p. 44-60

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'V. B.' followed by a stylized, cursive flourish.