



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL CONGRESO DE LA UNION: UNA ALTERNATIVA PARA SU FORTALECIMIENTO

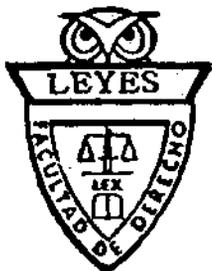
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIA DEL CARMEN ORTIZ MACIAS



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



MEXICO, D. F.

2005

m. 345042



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.

Autorizo a la Dirección General de Ediciones de la UNAM a difundir en forma electrónica e impresa el contenido de mi trabajo **receptonal**.

NOMBRE: MARIA DEL CARMEN
ORTIZ ALONSO

FECHA: 08-10-08

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., 21 de abril de 2005.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **ORTIZ MACIAS MARÍA DEL CARMEN**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA SU FORTALECIMIENTO"**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA SU FORTALECIMIENTO"** elaborada por la alumna **ORTIZ MACIAS MARÍA DEL CARMEN**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 20 de 2005.
A T E N T A M E N T E

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

DEDICATORIAS

A Dios, por permitirme disfrutar
del milagro de vivir.

A mi amada Alma Mater, por enseñarme que ser universitaria
no es una circunstancia, sino un estilo de vida privilegiado.

A mi familia. A mis hermanos, porque me han legado la experiencia
de sus años. A mis padres por que me han dejado la mejor de las
herencias: Mi Carrera Profesional; sobre todo a ti Gloria, por tu
amor incondicional, por se mi Madre.

A Héctor, porque me ha enseñado el valor de la paciencia y
la constancia; por que a su lado he conocido la seguridad sustentada
en el amor de contar con un cómplice en mi andar.

Con respeto, mi reconocimiento para todos los Profesores que
participaron en mi Formación Profesional, especialmente a
aquellos que contribuyeron a mi crecimiento personal.

Con cariño, a mis amigos cosechados a lo largo de mis
estudios, porque con sus consejos fortalecieron este trabajo.

Mi eterna gratitud al Licenciado Felipe Rosas Martínez
puesto que sin su disciplinada orientación académica y
calidez humana, la realización de esta investigación no
hubiese llegado a buen término.

A TODOS ELLOS, MI ETERNA GRATITUD.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA SU FUNCIONAMIENTO

INTRODUCCIÓN.

Pág.

CAPITULO I

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.

1.- La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. -----	1-4
2.- El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814. --- -----	5-7
3.- El Acta Constitutiva de la Federación de 1824.-----	8-10
4.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1835-1836. -----	11-13
5.- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. -----	14-16
6.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.- -----	17-19
7.- La Constitución Político-Social de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. --- -----	20-23

CAPITULO II

EL CONGRESO DE LA UNIÓN: COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

EL CONGRESO.

1.- Composición. -----	24-26
2.- La Presidencia del Congreso. -----	26-28
3.- Residencia e inviolabilidad del Recinto Parlamentario. -----	29-30
4.- Las Comisiones. -----	30-38
5.- Las sesiones y el quórum del Congreso. -----	38-42
6.- Facultades del Congreso de la Unión. -----	42
A) Facultades ordinarias. -----	43
a) Función legislativa. -----	43-52

b) Función jurisdiccional. -----	52-53
c) Función administrativa. -----	53
d) Función electoral. -----	53-54
B) Facultades extraordinarias. -----	54-56
7.- Procedimiento legislativo. -----	56
A) Proceso legislativo ordinario. -----	56-65
B) Proceso legislativo para realizar reformas a la Constitución. -----	65-67
8.- Juicio Político. -----	67-73

LAS CÁMARAS DEL CONGRESO.

1.- Integración. -----	73-75
2.- Organización. -----	75
a) La Mesa de Decanos. -----	75-77
b) La Mesa Directiva. -----	77-80
c) La Junta de Coordinación Política. -----	80-83
d) La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. -----	84-85
e) Organización técnica-administrativa. -----	85-91
3.- Sesiones, quórum y votaciones de las Cámaras. -----	92-97
4.- Las Comisiones. -----	97-109
6.- Los Grupos Parlamentarios. -----	110-113
7.- Facultades exclusivas de las Cámaras. -----	114-121
8.- Facultades de ambas Cámaras. -----	122

CAPITULO III

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA: UN SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. El servicio público. -----	123-130
2. La burocracia. -----	130-137

3.- El Servicio Civil de Carrera.	137-139
4. El Servicio Civil en el Derecho Comparado.	139
A) Francia.	139
a) Antecedentes.	140-142
b) Actualidad de la función pública en Francia.	142-146
c) La Escuela Nacional de Administración ENA.	146-150
B) Inglaterra.	150
a) Evolución del sistema inglés.	150-154
b) La reforma del Servicio Civil.	154-155
c) El actual Servicio Civil Inglés.	155-162
C) Estados Unidos de América.	162
a) Evolución histórica del Servicio Público en EU.	162-169
b) Servicio Civil actual en Estados Unidos.	169-171
5.- El Servicio Civil de Carrera en la Experiencia Mexicana.	171
A) El Servicio Público en el México virreinal.	172-173
B) La Carrera Administrativa en los siglos XIX y XX.	173-184
C) El servicio público en el siglo XXI.	184
D) El Instituto Nacional de Administración Pública INAP.	184-186
6.- Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental MEICG. ---	186-194
7.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal LSPCAPF.	194-195
A) Origen de la Ley.	196-198
B) Experiencias Nacionales e Internacionales invocadas en la Exposición de Motivos.	198-199
C) Gestación de la Ley.	199-200
D) Contenido de la Ley.	200-211

CAPITULO IV.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN A LA LUZ DE UNA NUEVA CULTURA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

1.- EL Servicio Profesional de Carrera en la LOCG. -----	212-217
2.- El RIC y el Servicio Profesional de Carrera. -----	217
3.- El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. -----	218-229
4.- El Estatuto del Servicio civil de Carrera del Senado de la República. -----	229-243
5.- Beneficios, dificultades y retos del Servicio Profesional de Carrera en el Congreso de la Unión a la luz de una nueva cultura administrativa. ----	243-253
6.- Propuestas para el fortalecimiento del Servicio Civil de Carrera en el Congreso de la Unión a la luz de una nueva cultura administrativa. ---	253-274

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

ESQUEMAS.

ANEXOS.

ABREVIATURAS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
LOCG	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
RIC	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
EOTASCCD	Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados.
ESCCSR	Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República.
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
APF	Administración Pública Federal.
PGR	Procuraduría General de la República.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
LFT	Ley Federal del Trabajo.
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
LSPCAPF	Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.
LFSE	Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
CPF	Código Penal Federal.
CDPTL	Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

JCP	Junta de Coordinación Política.
SSP	Secretaría de Servicios Parlamentarios.
SSAF	Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.
SGSP	Secretaría General de Servicios Parlamentarios.
SGSA	Secretaría General de Servicios Administrativos.
PJF	Poder Judicial de la Federación.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
MEICG	Modelo para la Innovación y la Calidad Gubernamental.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
CNCPAP	Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
SCHP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública.
ASF	Auditoría Superior de la Federación.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
Servicio	Servicio Civil de Carrera.
Sistema	Servicio Civil de Carrera.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es esencialmente optar por el título de Licenciada en Derecho por parte de la que escribe, elaborando al efecto el presente trabajo de tesis intitulado "El Servicio Profesional de Carrera en el Congreso de la Unión: Una alternativa para su fortalecimiento", el cual guarda la estructura que en líneas posteriores se enuncian.

La actualidad del siglo XXI posee la peculiaridad de establecer demandas propias de un nuevo milenio en todos los rubros que puede comprender una nación, en donde es de vital importancia para todo Estado Contemporáneo estar al día en los ámbitos de competencia de cada uno de sus Poderes.

Es en esta coordinación del Poder Público, donde el Ejecutivo erige en uno de sus pilares a la Administración Pública, ya que es a través de ella que el Gobierno orienta, organiza y controla, por un lado, los recursos con los que cuenta y, por el otro, los canaliza dando respuesta de manera prioritaria a las demandas sociales.

Los negocios públicos han conscientizado que requieren de un criterio visionario, creativo y dinámico en su manejo, por lo que se ha hecho patente la necesidad de que la Función Ejecutiva revalore las necesidades sociales a fin de canalizar la respuesta demandada en los términos en que es solicitada, para así efficientar su actuación.

El manejo de las finanzas públicas representa uno de los medios con los que cuenta el Gobierno para corroborar el apoyo que le fue concedido en su elección, es decir, a través de un adecuado desempeño administrativo –sobre todo en materia de servicio público- del Ejecutivo, este encuentra un punto de respaldo en el consenso popular, siendo un factor que lo fortalece y le brinda la pauta para la toma de acciones.

analizar y enriquecer el SPC que se ha instrumentado en el seno del ente parlamentario.

En este trabajo académico abordaremos la forma en que el Congreso ha organizado y asimilado el SCC, que por tratarse éste de una institución relativamente nueva para el funcionamiento de sus Cámaras, pudiese advertirse, previo análisis, que presenta algunas inexactitudes, que obstaculicen la obtención de los resultados planeados, siendo precisamente aquí donde cobra relevancia las propuestas materia de esta tesis, las cuales serán ineludiblemente verdadas en su momento oportuno.

Para comprender porque es importante que el Congreso de la Unión cuente con estructuras y personal altamente calificado, basta con traer a colación la trascendencia que tiene este Poder en el escenario político-jurídico del país, es el recinto donde se genera la totalidad de legislación que habrá de regir a nivel federal a nuestra nación, no limitándose sus facultades a la índole legislativa, sino que como iremos desarrollando a lo largo de las páginas siguientes, posee otras muchas facultades, lo que permite la convivencia social de manera pacífica, proporcionando seguridad jurídica que da cabida al Estado de Derecho.

Es aquí donde radica el fundamento para considerar que el SCC contribuye a incrementar la calidad funcional de la institución parlamentaria.

El método en el que se apoyará la presente investigación para su correcto desenvolvimiento es el hipotético-deductivo, ya que es idóneo al caso concreto porque permite partir de una visión general sobre el Estado que guarda el SCC para posteriormente avocarse al caso concreto del Congreso de la Unión, a fin de poseer una visión más amplia e íntegra del objeto de estudio.

El método deductivo "es el razonamiento en el cual la derivación o conclusión es forzosa, la conclusión se obtiene por la forma del juicio o juicios de

Con ello se logrará resaltar la forma en que los textos constitucionales mexicanos han organizado al Poder Público, haciendo hincapié en el Poder Legislativo y sus características esenciales, para comprender el origen y las connotaciones de la actual estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión.

En el segundo capítulo, se abordará el estudio de la estructura, organización y funcionamiento del órgano legislativo actual de forma profunda, derivado de la Constitución de Querétaro, con las obvias reformas que la han hecho apta para que no pierda vigencia respecto de la realidad dinámica.

Además, se atenderá lo expresado por la LOCG que es una manifestación concreta de lo dispuesto por la Norma Superior, así como también se revisará el texto del RIC, toda vez que ambos ordenamientos son los que determinan esencialmente la organización de las Cámaras del Congreso

En un primer apartado se analizará el Congreso de la Unión como asamblea única, para continuar con la Cámara de Diputados y con la de Senadores, haciendo énfasis en sus órganos de dirección, de trabajo parlamentario y de apoyo legislativo, financiero, técnico y administrativo.

Con motivo de enriquecer la presente investigación se agregarán criterios doctrinales y jurisprudenciales acordes con el tema expuesto en cada momento.

El siguiente capítulo, el tercero, nos introduce al terreno de las políticas públicas. Inicialmente se expondrán términos conceptuales, tales como Administración Pública, burocracia y servicio público, que nos faciliten la excursión hacia la figura del SCC.

Continuando con el curso del capítulo, nos avocamos a la manera en que el Derecho Comparado regula el SCC, específicamente los casos de Francia, Inglaterra y EUA, países elegidos no al azar, sino por el contrario con causa justificada cada uno de ellos, a saber: Francia, porque representa una verdadera

consistentes en recomendar reformas a algunas de sus disposiciones estatutarias relativas al Servicio, lo que redundaría en beneficio de la consolidación y fortalecimiento del propio SCC.

Es así como al tenor de la estructura que guarda esta investigación se pretende realizar una aportación para contribuir al robustecimiento del SCC en el Congreso de la Unión, dotándolo de mayor unidad, cohesión y calidad.

CAPITULO I

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.

1. La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

En el presente capítulo realizaremos un estudio de la evolución histórica del órgano legislativo, lo que implica el análisis de las Cartas Fundamentales que, a lo largo de nuestra historia han regido al país.

El primer ordenamiento que analizaremos es la Constitución de Cádiz, aunque no es de origen mexicano, sí fue el primer documento sistematizado que fue aplicado en las colonias de Ultramar, por añadidura de estas a la Corona Española.

La Constitución Gaditana fue el resultado de la lucha –afirma el Doctor Rábago Márquez en su “Evolución Constitucional Mexicana” - de los españoles, representados en las Cortes, en contra del intervencionismo francés y, particularmente de Napoleón; la representación estaba formada por 150 diputados por la Península Ibérica y 534 por las colonias de Ultramar, destacando entre estos últimos la figura de don Miguel Ramos Arizpe.¹

Las Cortes de Cádiz abrieron sus sesiones –refiere el Maestro De la Hidalga en su “Historia del Derecho Constitucional Mexicano”- en la isla de León, el 24 de septiembre de 1810, y se trasladaron posteriormente a Cádiz para concluir su labor el 18 de marzo de 1812, con el nacimiento de la Constitución de Cádiz que fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, en la plaza Mayor de la Ciudad de México...

...La Constitución Gaditana consta de 384 preceptos y dentro de su *contenido* destacan la derogación de los tributos de castas, la suspensión del Tribunal de la Inquisición y penas infamantes, la radicación de la soberanía en la Nación y, principalmente, la incorporación de la división de poderes.²

¹ Cfr. Tomado de RÁBAGO MÁRQUEZ Sergio R., *Evolución Constitucional Mexicana*, México, Editorial Porrúa, 2002, pp. 33-35.

² Cfr. Tomado de HIDALGA Luis De la, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, primera edición, México, Editorial Porrúa, 2002, pp. 19-20.

Respecto a la trascendencia del juramento, cabe citar las magistrales ideas expuestas, por el destacado hombre de letras Doctor José Barragán Barragán en sus "Temas de Liberalismo Gaditano": "Teóricamente a la obra del constituyente podemos exigirle el requisito esencial de su viabilidad,...con frecuencia, se presupone que el texto fundamental es viable, por el sólo hecho de haberse promulgado; nada más natural...

...En este orden de ideas, el constitucionalismo representa una verdadera revolución frente al Antiguo Régimen, en consecuencia, muchas de las normas constitucionales consagran principios revolucionarios y violentos, difícilmente practicables: la religión, la libertad de enseñanza, los derechos sociales, la distribución de funciones, etc. En todos estos casos, puede afirmarse que la Constitución lleva insito, en cierto grado, su inobservancia, o sea, cierta facilidad para quebrantarla,... Es decir, en tales supuestos resultan contraproducentes, de algún modo, alguna o algunas de las medidas previstas para su defensa...

...Pues bien, a la hora de estudiar las defensas constitucionales, y en particular, ésta del juramento, el pueblo todo, tanto autoridades como personas ratifican la legítima Constitución de sus representantes; confirman el principio de la residencia del ejercicio de la soberanía nacional; y, de antemano, se presta al cumplimiento religioso de las disposiciones del Congreso. No acatar la orden conminatoria, se reputa verdadero atentado contra la soberanía del Congreso, un ataque no sólo contra su capacidad primigenia para crear un nuevo orden social, sino un acto de resistencia a su función protectora. La inobservancia del juramento en suma, puede convertirse en un gravísimo ataque contra la misma sociedad, es decir, el pacto social...

...Un Congreso, a quien se le niega un juramento o no se le presta obediencia, se le juzga ilegítimo: sus actos son, cuando menos ilegales."³

³ Cfr. Tomado de BARRAGÁN BARRAGÁN José, Temas de Liberalismo Gaditano, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1978. pp. 208-211.

A continuación procederemos a realizar algunos comentarios acerca de la Constitución Gaditana y la forma en que contempló el Poder Legislativo.

Se establece la división de poderes: Legislativo, depositado en las Cortes y en el Rey; Ejecutivo, que reside en el Rey y; Judicial, en manos del Supremo Tribunal de Justicia. Es así como queda establecida la colaboración entre los tres poderes, y que en lo sucesivo será para nuestro Derecho Constitucional –a partir de Apatzingán- el ejemplo a seguir.

La Constitución consagró el Título III al Poder Legislativo –artículos 27 al 167-, mismo que se depositó en las Cortes Generales que, tenían un carácter unicameral, - era una sola Asamblea formada por diputados que se elegirían indirectamente en tres grados, mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia-.

En cuanto a la celebración de las Cortes, tendrían su recinto en la capital del reino, sesionarían ordinaria –total de tres meses consecutivos- y extraordinariamente –convocadas por la Diputación Permanente, misma que se integraba por 7 diputados, 3 de las provincias de Ultramar y 3 de las de Europa y el séptimo por sorteo entre ambos continentes-, pudiendo tener el carácter tanto de públicas como de secretas.

Se establecen los requisitos para ocupar el cargo de diputados, sus prohibiciones; destacando que la duración del mismo sería de dos años; existía la reelección mediata.

Entre las facultades de las Cortes podemos mencionar algunas, como son:

- Proponer y decretar las leyes e interpretarlas y, derogarlas en su caso.
- Recibir el juramento del Rey, del Príncipe de Asturias y de la Regencia.
- Fijar los gastos de la Administración Pública.
- Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.
- Organizar a la milicia y Ejército Nacional.
- Adoptar el sistema de pesos y medidas más conveniente.

El proceso legislativo comprendía la iniciativa, la discusión, la votación, la sanción, el veto, la publicación y la promulgación.

Para finalizar, retomaremos la opinión del Maestro Carrillo Prieto en relación con el citado documento gaditano: "La Constitución de Cádiz con sus 384 artículos, es la más larga en la historia española, caracterizada por su rigor exhaustivo y específico que se extrema cuando se trata de garantizar el buen funcionamiento del nuevo régimen, el procedimiento electoral, la reunión a Cortes, la Diputación Permanente, el veto suspensivo, la limitación del poder real".⁴

⁴ Cfr. Tomado de CARRILLO PRIETO Ignacio, La Ideología Jurídica de la Constitución del Estado Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986, p. 90.

2.- El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814.

Las circunstancias que vieron nacer al que podríamos llamar el primer documento constitucional netamente mexicano no fueron las más favorables, tuvo como antecedentes los siguientes acontecimientos: el movimiento de independencia, acaudillado por don Miguel Hidalgo y Costilla, y posteriormente así lo describe el Maestro Ernesto Lemoine Villicaña en "La Revolución de Independencia 1808-1821" -por un lado, el abogado criollo, originario de Tlalpuhaua, Michoacán, don Ignacio López Rayón y por el otro al Siervo de la Nación, José María Morelos y Pavón,...don Ignacio López Rayón estableció la Junta de Zitácuaro, emitiendo los llamados "*Elementos Constitucionales*", conformados por 38 artículos en los que se contenían tanto los principios para la integración de un Gobierno, como la forma de adopción para su régimen interno, y la esencia para poder ejercerlos.⁵

Entretanto Morelos elabora lo que es el antecedente e inspiración de la Constitución de Apatzingán, los "*Sentimientos de la Nación*" del 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, en donde decide que es preciso "*quitar la máscara a la independencia*" y desconoce públicamente al monarca hispano.... Sobresalen en los "23 puntos dados por Morelos" los siguientes principios: soberanía nacional, la cual dimana y reside originariamente en el pueblo, quien la deposita en sus representantes; la división de poderes y, la completa independencia y libertad de la naciente América Mexicana.⁶

Y es que verdaderamente la ideología y grandeza de Morelos era avanzada, prueba de ello es la siguiente frase pronunciada a López Rayón respecto de la Junta de Zitácuaro: "*No pretendo la presidencia, mis funciones cesarán establecida la Junta y me tendré por muy honrado con el epíteto de humilde Siervo de la Nación*"⁷ En tan breves palabras, queda comprendida la

⁵ Cfr. Tomado de LEMOINE VILICAÑA Ernesto, La Revolución de Independencia 1808-1821, segunda edición, México, Procuraduría General de la República, 1994, pp. 79-125.

⁶ Cfr. Tomado de TENA RAMÍREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México, vigésima edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 28.

⁷ LEMOINE VILICAÑA Ernesto, Morelos. segunda edición, México, UNAM, 1991.

magnificencia que existía en la persona de Morelos, no en vano, fue a la postre el verdadero y único sucesor de Hidalgo.

Posteriormente nace el Acta de independencia de la América Mexicana el 6 de noviembre de 1813; en este marco de ideas, se lanza una convocatoria desde Acapulco el 28 de junio de 1813, para el Congreso, a celebrarse el 14 de septiembre del mismo año, con sede en Chilpancingo; el 22 de octubre de 1814 es expedido y sancionado por el Supremo Congreso en Apatzingán el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.⁸

El citado Decreto Constitucional consta de 242 preceptos, destacando los siguientes elementos relacionados con el Poder Legislativo:

Establece la división de poderes, -recordemos que los insurgentes abrevaron de las ideologías propias del liberalismo y de la Ilustración, en este caso en particular a Montesquieu- distribuidos en la facultad de dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares, correspondientes al Legislativo, depositado en un Supremo Congreso General; Ejecutivo, denominado Supremo Gobierno -colegiado- y; Judicial, en el Supremo Tribunal de Justicia, respectivamente.

Se reserva el Título II, Capítulo III al Poder Legislativo depositado en un Supremo Congreso Mexicano -artículos 48 al 131-, se sigue el ejemplo de los gaditanos al adoptar el sistema unicameral -establecía una sola Asamblea de diputados-; su elección era indirecta en tres grados: a través de las juntas de parroquia, de partido y de provincia; quedando determinados los requisitos que se deben cubrir para ocupar el cargo de diputado, así como las prohibiciones; existía la elección mediata.

⁸ Cfr. Tomado de CARRILLO PRIETO Ignacio, op.cit., p. 76.

El proceso legislativo comprendía las etapas de iniciativa, discusión, votación, veto, publicación y promulgación.

No existía la figura equivalente a lo que hoy en día es la Comisión Permanente y que, en Cádiz sí se contemplaba.

Entre las atribuciones del Supremo Congreso destacan:

- Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de los diputados.
- Elegir a los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, y los de Residencia.
- Elegir a los generales y altos mandos del Ejército.
- Realizar la formación de leyes.
- Arreglar los gastos del Gobierno.
- Regular la hacienda pública.
- Hacer efectiva la responsabilidad de los miembros del Congreso y de los funcionarios de las demás corporaciones.

Finalmente podemos decir que para comprender la trascendencia de la Constitución de Apatzingán basta con anotar lo que magistralmente afirma el ilustre jurista, hombre de conducta política intachable y ejemplar, Doctor Mario de la Cueva en un penetrante análisis del Decreto Constitucional, -invocado por el Maestro Carrillo- destaca así: "Creemos que en la historia constitucional no existe otro conjunto de principios sobre la idea de la soberanía del pueblo, sus efectos, que pueda compararse con las reglas reconocidas por los artículos 2 al 12 del Decreto... En esos preceptos como en los anteriores de Morelos y en la primera Acta de Independencia, se advierte el amor infinito por la libertad..."⁹

⁹ *Ibidem*, pp. 136-142.

3.- El Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

Continuando con el devenir de la historia, siguen proliferando las rebeliones de independencia – y es conveniente atender lo que al respecto indica el jurista Barragán Barragán en su "Introducción al Federalismo"-, surge el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821; los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821; se crea la Suprema Junta Provisional Gubernativa, siendo su misión específica el convocar al Congreso Constituyente... expidiéndose entre tanto el Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano; acontecimientos que detonan en una serie de protestas, siendo la más notable la iniciada por el General Antonio López de Santa Anna, que el 1° de febrero de 1823 expide el Plan de Casa Mata que constaba de 11 artículos, obligando a Iturbide a abdicar...

...Se expide una convocatoria en mayo de 1823 para un segundo Constituyente, -recordemos que el primer Constituyente se dio del 24 de febrero de 1822 al 15 de octubre de 1823-, mismo que más tarde acordó la llamada Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 fundamentando las bases en que descansaría la futura Constitución, a la manera prácticamente de una declaración de principios y plataforma política, permitiendo así, dedicarse sin tan graves problemas y con la debida tranquilidad a la elaboración de la Constitución, calmando las amenazas separatistas de las provincias que reclamaban la forma de Estado Federal, con ello se concreta el nacimiento del Estado Mexicano y la primera República Federal en México...

...El Acta Constitutiva se vio influenciada por los documentos liberales europeos en cuanto a la división de poder público, soberanía popular, la religión oficial sin tolerancia de otra, etc.; por el federalismo norteamericano, así como por los Constituyentes de Cádiz.¹⁰

¹⁰ Cfr. Tomado de BARRAGÁN BARRAGÁN José, Introducción al Federalismo, La Formación de los Poderes en 1824, México, Universidad de Guadalajara, 1978, pp. 3-113.

El contenido del Acta Constitutiva fue esencial pero no escueto, consta de 36 artículos, recordemos que fue algo así como una medida preparatoria para la elaboración próxima de la Constitución, estableciendo en su articulado lo siguiente:

El Supremo Poder de la Federación adoptó la división de poderes a la manera tradicional, -comenta el Maestro De la Hidalga- el Legislativo que se consagró en los artículos 10 al 14, depositado en un Congreso bicameral, de diputados y senadores –estos últimos servirían de equilibrio entre los propios poderes, evitando la existencia de una sola Asamblea popular que apareja las ya tan conocidas exaltaciones políticas, y se elegirían dos por cada Estado-; el Ejecutivo, recayó en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se logró después de muy acaloradas discusiones, puesto que la experiencia sufrida con Iturbide e incluso con la Corona, hacían a unos inclinarse por un triunvirato, a otros por un cuerpo colegiado e incluso por un consulado y, al respecto fueron concluyentes los conocimientos, la oratoria y la argumentación jurídica de José María Luis Mora, constituyente por el Estado de México...

...Por su parte, el Poder Judicial, estaba integrado por los tribunales, destacando el hecho de prohibir los tribunales especiales y la retroactividad de la ley...¹¹

En general se fijan las atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso, así como el modo de desempeñarlas; sus prerrogativas y su funcionamiento en general, se detallarían en la Constitución próxima a elaborarse, siendo las disposiciones del Acta los lineamientos a seguir en la ardua tarea.

Así, se determina que le pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos en las siguientes materias:

- Para sostener la independencia y seguridad de la Nación.
- Para conservar la paz y el orden público.
- Para conservar la Unión Federal de los Estados.

¹¹ Cfr. Tomado de HIDALGA Luis De la, op.cit., pp. 77-79.

- Para fijar anualmente los gastos de la Nación.
- Para fijar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público.
- Para contraer deuda pública.
- Para declarar la guerra.
- Para organizar la Fuerza Armada.
- Para aprobar los tratados internacionales que celebre el titular del Ejecutivo.

Para finalizar, citaremos una vez más al Doctor Barragán, que nos dice: "después de someter a estudio el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, podemos concluir que, la misma significa el alumbramiento del federalismo mexicano en su primera etapa, sin olvidar que, el federalismo como punto final del movimiento de independencia y constitución de la naciente Nación Mexicana, comienza propiamente en Casa Mata".¹²

¹² Barragán Barragán José, Introducción al Federalismo, La Formación de los Poderes en 1824, p. 135.

4.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1835-1836.

La evolución histórica sigue su curso, al igual que los avatares de la lucha entre liberales federalistas y conservadores centralistas, es así, como el incipiente desarrollo de la República Federal se ve interrumpido, –señala el célebre Doctor Mario De la Cueva- debido a que los conservadores obtuvieron posiciones predominantes en el Congreso instalado el 4 de enero de 1835, y se dan las primeras manifestaciones en pro de adoptar un sistema unitario, por lo que finalmente, se aprueban las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835...

...Con la adopción del sistema centralista, se ponía fin a la primera etapa de la República Federal Mexicana, esta Constitución llamada las Siete Leyes Constitucionales, se caracteriza por ser la única Carta Magna Mexicana dispersa, ello por no estar contenida en un solo código constitucional; realmente no fueron siete, sino tres, las leyes publicadas; la primera, en diciembre de 1835, en donde prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes querían restringirla; la segunda, en abril de 1836 y; de la tercera a la séptima, en diciembre del mismo año...

Se estableció la división de poderes, sólo que se infringió totalmente la teoría tradicional, al contemplarse un cuarto poder, con facultades superiores incluso a los del Ejecutivo, Legislativo y Judicial: el Supremo Poder Conservador.

...En las siguientes Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, la institución maestra, fue el Supremo Poder Conservador, consagrado en la Segunda de ellas e inspirado en "Las Lecciones de Derecho Constitucional" de Benjamín Constant y en las opiniones emitidas en la Asamblea Nacional de Francia de 1789 por el Conde Estanislao de Clermont-Tonnerre.¹³

¹³ Cfr. Tomado de CUEVA Mario De la, El Constitucionalismo Mexicano, artículo incluido en BASTID Paul et al., El Constitucionalismo Mexicano a Medios del Siglo XIX, Tomo II, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1957, pp. 1250 y ss.

Retomando al Maestro De la Hidalga, esta Segunda Ley contiene 23 artículos, siendo sin duda, la más crítica, por la creación de una figura que repugnó a toda la población, toda vez que rompe totalmente con la teoría y el tradicional sistema de división de poderes y, consecuentemente el equilibrio entre ellos, para caer en la confusión de los mismos, al constituirse el Supremo Poder Conservador, como un cuarto poder, depositado en cinco miembros, renovándose uno de ellos cada dos años, elegidos por las Juntas Departamentales a pluralidad absoluta de votos, con posibilidades de reelección, eligiéndose, además, tres suplentes, quienes cubrirán las faltas temporales de los propietarios, o en tanto se realizará la elección respectiva de alguna vacante. Los cargos eran preferentes e irrenunciables... se estableció como única responsabilidad de sus actos "ante Dios o la opinión pública"...¹⁴

Resumiendo, el Supremo Poder Conservador representaba la existencia de un cuarto poder que poseía facultades descomunales, desequilibrando por completo, la colaboración y relación que se daba entre los otros tres poderes, dentro de la tradicional doctrina de Montesquieu.

La Tercera Ley "*Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de sus leyes*", consta de 58 artículos y consagra todo lo relacionado con el órgano legislativo, depositado en un Congreso General bicameral, así como su organización, funcionamiento, facultades, tanto del Congreso, como de cada Cámara, prerrogativas de sus miembros y proceso legislativo —que constaba de la iniciativa, concedida tanto a la Cámara de Diputados, al Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia, esta última en el ramo de su administración, y a las Juntas Departamentales, en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración pública, y variaciones constitucionales; discusión —el Senado será siempre la Cámara Revisora; aprobación; sanción; veto y; publicación.

¹⁴ HIDALGA Luis De la , op.cit., p. 119.

Se contempla la existencia de la Diputación Permanente integrada por 4 diputados y 3 senadores.

La Cuarta Ley relativa a la "*Organización del Supremo Poder Ejecutivo*", integrada por 34 artículos, regula lo relativo a su elección, facultades, prerrogativas, así como lo relacionado con el Consejo de Gobierno y los Ministerios.

La Quinta ley "*Del Poder Judicial de la República Mexicana*", integrada por 51 artículos; mismo Poder que, indistintamente en las Siete Leyes se denomina Corte Suprema, Alta Corte o Suprema Corte al más elevado tribunal de la Nación, como una demostración de su carencia de técnica jurídica, que pudo observarse en los siete estatutos que la integran.

5.- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Al iniciarse el año de 1840 la situación era insostenible, dada la debilidad del régimen, suscitándose diferencias en cuanto a las reformas a las Leyes Constitucionales –sostiene la Doctora Cecilia Noriega Elio, en "El Constituyente de 1842"-, lo que obligó al Congreso a proceder a una revisión cabal de la Constitución. Por otra parte se dan una serie de levantamientos, destacando el encabezado por Antonio López de Santa Anna, teniendo como consecuencia las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841, documento que a manera de Constitución, otorgaba la facultad de organizar al país provisionalmente, nombrándose al efecto una Junta de Representantes el 7 de octubre de 1841 y, un Ejecutivo provisional, con la condición de convocar a un nuevo Constituyente...

...La Junta emitió su dictamen sobre la convocatoria del nuevo Congreso, quedando instalado el 1° de abril de 1842, mismo que sería disuelto en diciembre del año en curso, por no satisfacer las demandas del dictador y su aristocracia, creándose en su lugar una Junta de Notables, que presenta las Bases de Organización Política o Bases Orgánicas del 14 de junio de 1843.¹⁵

Estas Bases, están aglutinadas en IX Títulos, reservándose el IV de ellos al Poder Legislativo –artículos 25 al 82- depositado en un Congreso General de la Nación, de carácter bicameral: diputados y senadores –estos últimos serían en total 63 parlamentarios-, elegidos ambos de forma indirecta.

Existirían dos periodos de sesiones ordinarias, cada una duraba tres meses; existiendo también las extraordinarias que serían convocadas por la Diputación Permanente –integrada por 4 senadores y 5 diputados-.

Por su parte la formación de las leyes se estructuraba de la siguiente forma: iniciativa –concedida al titular del Ejecutivo, a los diputados y Asambleas

¹⁵ Cfr. Tomado de NORIEGA ELIO Cecilia, El Constituyente de 1842, primera edición, México, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1986, pp. 21-85.

Departamentales y, a la Suprema Corte de Justicia, esta última en el ramo de su administración-; discusión –la Cámara de origen siempre será la de Diputados-; aprobación; sanción; y publicación.

Relativo al Congreso y sus facultades, -señala la Doctora Noriega- “también queda establecido el centralismo de la Constitución del 43 cuando se declaraba que tocaba al Congreso arreglar todos y cada uno de los ramos de la Administración Pública; cuando dentro de sus facultades estaba reprobado los decretos de las Asambleas Departamentales; así las facultades de los Departamentos quedaban como una mera fórmula inicial. Para restarle importancia al asunto, el Gobierno Central argumentaba que, lo que importaba realmente era la organización de los poderes públicos, “que es lo que forma la verdadera Constitución; pues nada importa que las garantías individuales estén perfectamente detalladas, que los derechos y obligaciones sean cuales deban ser en un país libre, si la organización de los poderes es viciosa y no presta a los pueblos la seguridad necesaria de que los encargados del Gobierno no hayan de convertirse en señores”.¹⁶

El Ejecutivo estará a cargo del Presidente de la República, que contará con un Consejo de Gobierno

El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, subsistiendo los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería.¹⁷

Para finalizar, retomaremos las palabras del Maestro De la Hidalga, quien nos señala su opinión respecto a la dura etapa histórica que inició con la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales: “El centralismo adoptado como forma de

¹⁶ *ibidem*, p. 171.

¹⁷ CARBONELL Miguel, et.al., (Compiladores), *Constituciones Históricas de México*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 121.

Estado en 1835 y concluido en 1847, al volverse al federalismo con la Carta de 24 y el Acta de Reformas respectiva, nos muestra el ejemplo fatal para México...

...La prueba que la adopción del centralismo fue nefasta para México, se puede constatar objetivamente, pues desde su inicio en 1836, principia a manifestarse la decisión del vasto y rico territorio de Texas de separarse de la República, a fin de establecer un Estado libre, soberano e independiente, a propuesta de los colonizadores estadounidenses que habían poblado la extensa provincia con autorización de don Agustín de Iturbide, además de haber contravenido las disposiciones del Bando de Hidalgo del 6 de diciembre de 1810 aboliendo la esclavitud, ratificado por Morelos al asumir el mando a la muerte de aquél, y recogido por la Constitución de 1824, porque los colonos mantuvieron ese status esclavista a crecido número de sometidos, además de haber sobrepasado en mucho el número de familias autorizadas por Iturbide. Y ese fue el principio del conflicto con los Estados Unidos, toda vez que Texas al pedir su separación y constituirse en el Estado de la Estrella solitaria, estaba apoyada por el Presidente Washington a fin de incorporarla posteriormente a la Unión Americana, lo que llevó al país a una cruenta guerra entre ambas naciones, concluida en 1847, perdiendo México, además de Texas, la mitad de su territorio; estos son los hechos históricos productos del centralismo".¹⁸

¹⁸ HIDALGA Luis De la, op.cit., pp. 111-116 y ss.

6.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

La historia sigue su curso y una vez más es disuelto el Congreso, -nos dice el Doctor de la Cueva en su "Constitucionalismo Mexicano"-, posteriormente se convoca a un nuevo Constituyente que ratifica la vigencia de la Carta de 24 y emite el Acta de Reformas Constitucionales, con lo que se regresa al sistema federal que subsistió hasta 1853, en que nuevamente hizo acto de presencia la nefasta figura del dictador Santa Anna...

...Entretanto el 1° de marzo de 1854 en Ayutla, se expide el Plan del mismo nombre, estableciendo en esencia, el desconocimiento del Presidente Santa Anna, expedición de un Estatuto que regiría provisionalmente y el convocar a un Constituyente con lo que daba inicio la segunda gran Revolución de nuestro país...

...El 18 de febrero de 1856 se dio la sesión de apertura del Congreso Constituyente, integrado por los más excelsos exponentes del derecho, dotados de un nacionalismo puro como Santos Degollado, Ignacio L. Vallarta, Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada, Guillermo Prieto, Benito Juárez, Ignacio Ramírez y Francisco Zarco, entre otros...¹⁹

El Constituyente de 1857 -refiere el tratadista Rabasa Emilio en su obra "El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857"- se inspiró en los antecedentes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el Bill of Raights norteamericano, algo de Cádiz y lo disperso de la Carta de 1824.²⁰

En general, la Constitución de 57 debe ser considerada como iusnaturalista, liberal e individualista, con la concepción de un Gobierno

¹⁹ Cfr. Tomado de CUEVA Mario De la, op.cit., pp. 1260-1271

²⁰ RABASA Emilio O., El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, México, Porrúa, 1991, p. 27.

subordinado a los valores innatos del ser humano,²¹ por lo que ante todo se busca el reconocimiento y protección de los derechos naturales del hombre, alejado de toda doctrina e influencia que busca limitarlos, para lograr así, la plena realización de los fines personales.

Finalmente el 5 de febrero de 1857 se promulga la nueva Constitución, integrada por 128 artículos albergados en ocho Títulos y un solo transitorio.

La teoría de la división de poderes, fue adoptada por el Constituyente de 1857 -refiere la Doctora Jacqueline Covo, en "Las ideas de la Reforma en México"- que conduce al principio de que, de una manera general, a cada uno de los poderes corresponde una de las funciones estatales, en donde deriva la idea, según la cual, hay una especie de presunción, a favor de cada poder, en lo concerniente a su respectiva función, presunción que únicamente cede ante un mandamiento expreso de la Constitución...

...El mérito de la Generación de la Reforma fue procurar un gobierno en el que todos los poderes quedarán subordinados a la ley, puesto que tenían más fe en las leyes que en los gobernantes....²²

En los artículos 51 al 74 se reglamenta el Poder Legislativo depositado en una Asamblea denominada Congreso de la Unión; los debates relacionados con el sistema unicameral o bicameral, -nos ilustra quien fuera constituyente de aquél Congreso y su cronista oficial, Francisco Zarco en su "Historia del Congreso Constituyente de 1857"- se centraban a favor del Senado, argumentando que su creación era conveniente para evitar la adopción precipitada de leyes; en contra, estaban los nefastos antecedentes a lo largo de nuestra historia, que lo tachaban como una institución aristocrática, por lo que se optó por una sola Cámara, la de Diputados. Se niega la posibilidad de que el Senado pueda ser republicano y democrático si se deriva del pueblo, siendo su más acérrimo opositor don Ignacio

²¹ Cfr. Tomado de HARLOW SALDAÑA Adalberto, El Estado de Derecho a Principios del Siglo XXI, primera edición, México, Universidad Obrera Mexicana, ITACA, 2003, p. 42.

²² Cfr. Tomado de COVO Jacqueline, Las Ideas de la Reforma en México, primera edición, México, traducción de Ma. Francisca Mourier Martínez, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1983, pp. 43-57.

Ramírez "el Nigromante" quien afirma: "...el Senado embrolla y convierte en laberinto la formación de leyes...".²³

En términos generales, se regula la organización y funcionamiento del Congreso, su elección era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; el cargo tenía una duración de dos años; el propio Congreso se erigía en Colegio Electoral para calificar la elección de sus miembros.

El proceso legislativo se componía de los siguientes pasos: iniciativa – concedida al titular del Ejecutivo, los diputados al Congreso y las Legislaturas Locales-; discusión; aprobación; sanción; veto; y publicación.

Manifiesta el Doctor De la Cueva al respecto de la valía de la Constitución de 1857: "No sólo fue un código teórico con poca o ninguna vigencia, la obra del Congreso de 1856-1857, sino que cumplió una misión más alta que un simple derecho positivo: fue el ideal de vida política del hombre mexicano; y no habrá de olvidarse, para medir su significado, que la primera revolución social del siglo XX, la que condujo a la primera declaración constitucional de derechos sociales de la historia, se hizo en nombre de ella y para restablecer su vigencia".²⁴

²³ ZARCO MATEOS Francisco, Historia del Congreso Constituyente de 1857. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 994.

²⁴ CUEVA Mario De la, op.cit., p.1336.

7.- La Constitución Politico-Social de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

A la muerte del Presidente Juárez, lo sucede don Sebastián Lerdo de Tejada, quien a su vez es reemplazado por Porfirio Díaz, personificando la dictadura más larga en toda nuestra historia nacional; en consecuencia existía un malestar general hacia el final de la época porfiriana, y que a la postre condujo al movimiento de 1910....

...Entre los acontecimientos relevantes que antecedieron y contribuyeron al movimiento revolucionario, se pueden citar los siguientes: en México, las ideas socializantes hicieron eco en las personas de los hermanos Flores Magón, quienes publican el 1° de julio de 1906 en San Luis Missouri, el Programa del Partido Liberal Mexicano; las huelgas de Cananea, Sonora, en la minera Cananea Consolited Koper Compañy y; la de Río Blanco, en Puebla, en 1896 en la industria textil; ambas reprimidas por el gobierno a través de masacres...

...Otro factor importante que colaboro a la gestación del movimiento social de 1917 fue, la entrevista Díaz-Creelman concedida por el Presidente a un periodista norteamericano, la cual fue publicada en el Parson's Magazine en 1908 y posteriormente en El Imparcial de la ciudad de México; el Presidente Díaz señaló en la misma que finalmente apoyaría la existencia de partidos opositores al gobierno y que no se reelegiría más, sin embargo, en las próximas elecciones, las de 1910, aquel hombre de Oaxaca falta a su palabra, postulándose una vez más a la Presidencia de la República con la formula Díaz-Corral, logrando el triunfo sobre la formula Madero-Vázquez Gómez, que había sido postulada por el Partido Nacional Antirreleccionista, cuyo lema era "Sufragio efectivo, no Reelección", en virtud de lo cual, el señor Madero que había sido reducido a prisión, escapa a Texas, desde donde proclama su Plan de San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910 en donde desconoce la autoridad del gobierno y convoca al pueblo a levantarse en armas en su contra para el siguiente 20 de noviembre después de las 18:00 horas.²⁵ Como es de imaginarse la convocatoria realizada por el señor Madero no

²⁵ Cfr. Tomado de RÁBAGO MÁRQUEZ Sergio R. op.cit., pp. 381-386

tenía gran resistencia en el ánimo de la población dados los abusos de que eran objeto la mayoría del pueblo, sobre todo el sector agrícola y obrero.

En las siguientes elecciones del 15 de octubre de 1911 –citando al investigador Charles Cumberland- el señor Madero fue el único candidato a la Presidencia de la República, acompañado en la Vicepresidencia por el señor Pino Suárez, por el Partido Nacional Progresista, obteniendo el triunfo, desencadenándose una serie de pronunciamientos en su contra, hasta que, un grupo de sublevados en complicidad con el general Victoriano Huerta, asesinan tanto al Presidente como al Vicepresidente en lo que se conoce como la "Decena Trágica", la noche del 22 de febrero de 1912. Acto continuo el traidor Huerta usurpa el poder, ante lo cual, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, proclama el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, en donde desconoce al usurpador, pretendiéndose la vigencia de la Constitución de 1857 y se designa al propio Carranza como Jefe del Ejército Constitucionalista, iniciándose así, un sin fin de derrotas del general Huerta, quien finalmente renuncia el 15 de julio de 1914, no sin antes disolver la Cámara de Diputados; ante los abusos, el Senado acuerda su propia disolución.²⁶

Posteriormente, entra en la ciudad de México don Venustiano Carranza – así nos comenta el Doctor Carpizo en "La Constitución Mexicana de 1917"- y convoca a un nuevo Congreso Constituyente, mismo que se llevaría a cabo del 22 de noviembre de 1916, al 31 de enero de 1917, en la ciudad de Querétaro, destacando personalidades como los señores José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavacini, Alfonso Cravioto, Heriberto Jara, entre otros...

...Así comienza la magna tarea de la Asamblea que procedería a las reformas y adiciones de la Constitución de 1857; la Asamblea concluyó sus funciones y entregó la mañana del 31 de enero de 1917 el resultado de su ejercicio: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la

²⁶ Cfr. Tomado de CUMBERLAND C. Charles. La Revolución Mexicana, Los Años Constitucionalistas, traducción de Héctor Aguilar Camín. México, FCE, 1992, p. 319 y ss.

del 5 de febrero de 1857, que fue promulgada el 5 de febrero siguiente en conmemoración de la fecha de la de 1857, para cobrar vigencia en mayo próximo, y que con reformas, es la vigente hasta nuestros días.²⁷

Indudablemente que un estudio minucioso de la Constitución de 1917, por su extensión e importancia, requeriría de varios tomos de una investigación aguda y exacta, por lo que a continuación y sin pretensión alguna, únicamente nos avocaremos al estudio del Poder Legislativo y la forma como fue regulado por nuestra Carta fundamental –en su texto original-.

La Carta de Querétaro estableció la división de poderes: el pensador indiscutible que fue adoptado por los constituyentes es Montesquieu y su “Espíritu de las Leyes”, predicando que una misma persona no debe poseer todo el poder, porque entonces la libertad fenecería.

Así la tesis de la Constitución de 1917 es que existe un solo poder: el Supremo Poder de la Federación, el cual se divide –mejor dicho se coordina y colabora- para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial según lo señala el artículo 49, siguiendo el ejemplo de todas las Constituciones anteriores, de la división clásica del poder público –excepto las Siete Leyes-.

El Título Tercero, Capítulo II –artículos 50 al 79-, se dedican a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; los primeros son representantes de la Nación, electos cada dos años por voto directo –por primera vez-; por su parte los senadores también se elegirán mediante el sistema de sufragio directo, dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal, por un periodo de cuatro años.

²⁷ Cfr. Tomado de CARPIZO Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, séptima edición, México, Porrúa, 1986, p. 85 y ss.

Establecía también, la existencia de un solo periodo de sesiones ordinarias, así como también las sesiones extraordinarias --que serian convocadas por la Comisión Permanente, integrada por 29 miembros, de los cuales 15 serian diputados y 14 senadores--.

La formación de leyes comprendía la iniciativa --concedida al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso y a las Legislaturas Locales--; discusión; aprobación; sanción; veto; promulgación y; publicación.

Entre las facultades del Congreso de la Unión, podemos mencionar las siguientes:

- Admitir nuevos Estados o Territorios en la Unión Federal.
- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios.
- Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.
- Dar las bases al Ejecutivo para celebrar empréstitos.
- Para declarar la guerra.
- Para conceder amnistía en los casos de su competencia.
- Para examinar la Cuenta Pública que anualmente le debe presentar el Presidente de la República.

Como corolario de la Constitución Político Social de Querétaro --el contenido de los artículos 3º, 27, 28, 115, 123 y 130, así la definen- podemos afirmar que signifió una de las mayores aportaciones de México al ámbito jurídico internacional, que por su magnificencia --no perfección-, las grandes potencias, aún en medio de la guerra, se daban su tiempo de cuando en cuando para mirarla por el rabo del ojo y, como no, si fue la primera Carta Fundamental de carácter social que existía en el mundo, en esto, nuestro país fue el ejemplo a seguir.

CAPITULO II

EL CONGRESO DE LA UNIÓN: COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

En el presente capítulo realizaremos un análisis acerca de lo que es el Poder Legislativo, propiamente del Congreso de la Unión, su integración, organización y funcionamiento; abarcando obviamente a ambas Cámaras, tanto a sus instituciones de naturaleza legislativa, como a sus órganos técnico-administrativos.

Para internarnos en lo que es el Congreso y su funcionamiento, es pertinente señalar previamente que, la Constitución en su artículo 70 párrafos segundo y cuarto conceden al Congreso, la facultad de expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento, cobrando forma el referido ordenamiento en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 -en adelante la denominaremos LOCG-.

EL CONGRESO.

1.- Composición.

En México el Poder Legislativo es denominado por la Constitución de 1917 vigente -artículo 50-, por la LOCG en su artículo 1º, así como por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos -en lo sucesivo RIC-, como Congreso General, pero comúnmente se le ha llamado Congreso de la Unión, Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos o simplemente Congreso, mismo que posee un carácter bicameral, ya que está formado por una Cámara de Diputados -500 legisladores- y otra de Senadores -128 parlamentarios-, que hacen un total de 628 representantes.

A grandes rasgos el bicameralismo tiene diversas finalidades, -nos dice la Doctora Thalía Pedroza De La Llave- entre otras: "Equilibrar la fuerza del Ejecutivo y del Congreso; moderar los impulsos de los parlamentarios en cuanto que éstos

aprueben la legislación de forma prematura e irresponsable; permitir que se descubran los posibles errores de técnica legislativa de la Cámara de origen en esta función; en caso de un conflicto con el Ejecutivo, la otra de las Cámaras actuará como mediadora...

...Entre los inconvenientes del sistema bicameral, se ha dicho que, es imperfecto, desigual o diferencial, en aquellos países que tienen un régimen parlamentario, ya que la Cámara Baja tiene mayores facultades que la Cámara Alta. Mientras que en los países de régimen presidencial, las Cámaras Altas tienen más facultades de control y mayor importancia, por ejemplo, en México, constitucionalmente la Cámara de Senadores tiene más facultades de control sobre los miembros del Gobierno que la Cámara de Diputados".²⁸

Recordemos que el sistema bicameral fue adoptado por nuestro país desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, siendo confirmada por los sucesivos documentos constitucionales mexicanos –a excepción de la Constitución del 57-, por lo que además de ser una institución, de añeja tradición, particularmente considero, que la existencia de las dos Cámaras –Diputados y Senadores- vienen a equilibrar el sistema político mexicano y, específicamente, constituyen un atemperamiento de fuerzas recíprocas entre ambas Cámaras.

Se habla de Congreso de la Unión cuando ambas Cámaras actúan conjuntamente, ya sea simultánea o sucesivamente.

El Congreso General, en actividades simultáneas, se instala con la presencia de más de la mitad del número total de diputados y senadores según los artículos 63 constitucional y 8° de la LOCG, a excepción de lo previsto en el artículo 84 de la LOCG en relación con el artículo 85 constitucional, que señala, se constituirá concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros; en lo relativo a la suspensión de garantías –artículo 29 constitucional-; calificación de la renuncia del Presidente de la República –artículo 86 constitucional-; y en las facultades delegadas del Congreso al Ejecutivo Federal

²⁸ PEDROZA LLAVE De la Susana Thalia, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual, México, Porrúa, 2003, p. 76.

en materia de aranceles –artículo 131 constitucional- no se hace referencia al porcentaje de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso.

2.- La Presidencia del Congreso.

El presidente del Congreso de la Unión es una figura que sólo existe tratándose de sesiones conjuntas de las Cámaras; significa tener el cargo de más autoridad dentro de la institución deliberativa.

El espacio que ocupa el titular de la Presidencia del Congreso es denominado *presidium*, es el de mayor importancia dentro de la Asamblea. Éste se encuentra frente a las primeras curules –afirma la Doctora Pedroza-, viendo hacia éstas. Es importante este lugar, ya que sirve de referencia en las votaciones, acoge en su momento al Presidente de la República y muestra la jerarquía de los Poderes de la Unión...

...En razón del inminente predominio, preferencia y representación de la Cámara de Diputados se ha decidido, en términos de la legislación de la materia, que el presidente de ésta, sea quien presida las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. Si consideramos que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es a su vez el presidente del Congreso, sin mediar votación por parte de la totalidad de los miembros del Poder Legislativo, podemos afirmar que su elección y designación, se debe atender al procedimiento que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados para nombrar al presidente de la Mesa Directiva.²⁹

Así, la designación del presidente de la Cámara de Diputados es la siguiente: En la sesión constitutiva de la Cámara, al inicio de la Legislatura, la primera persona que ocupará la Presidencia será elegida por el Pleno por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Los subsecuentes titulares del cargo para el segundo y tercer año de ejercicio serán electos durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicia dichos periodos. La duración en el encargo de presidente de la Cámara de

²⁹ *Ibidem*, p. 85.

Diputados, al mismo tiempo del Congreso, es de un año con posibilidad de reelección, de conformidad con el artículo 17 de la LOCG.

a) Funciones del presidente del Congreso.

En cuanto a las funciones del presidente del Congreso, estas son muy similares a las que desempeña en la Cámara de Diputados, de acuerdo con los artículos 23 de la LOCG y 21 del RIC, con las variaciones naturales de una institución a otra como son, por ejemplo, a nombre de quien firma la correspondencia, leyes, decretos, reglamentos, y dejar de representar en determinado tiempo a su Cámara para que en ese momento lo haga a nombre del Congreso de la Unión.

De acuerdo con el artículo 22 de la LOCG, el presidente del Congreso debe dar curso, dependiendo de la importancia de los asuntos y el grado de necesidad de los mismos, de la cartera de temas puestos a consideración de la institución. En este sentido, los trabajos se desahogan mediante la orden del día -- "del latín ordo-onis, que significa disposición o colocación sistemática de modo que cada uno ocupe el lugar que le corresponde y; de dies-ei, que significa el tiempo que la tierra tarda en girar sobre su eje alrededor del sol y se divide en 24 horas. Es la determinación de lo que la Asamblea debe tratar en una de sus sesiones, en un día"³⁰-; acto continuo, se inician las deliberaciones, una vez que ha sido suficientemente debatido el asunto, se procede a su votación por cédula o económica.

³⁰ CAMPOSECO CADENA Miguel Ángel. El Orden del Día en el Procedimiento Parlamentario, primera edición, México, Porrúa, 2000, pp. 19-20.

Recapitulando, las atribuciones y obligaciones del presidente del Congreso, en concordancia con los artículos 22 y 23 de la LOCG, las podemos esquematizar de la siguiente forma:

ATRIBUCIONES	OBLIGACIONES
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solicitar el auxilio de la fuerza pública, la cual quedará subordinada a sus ordenes; ➤ Requerir a los parlamentarios faltistas para que concurren a sesiones; ➤ Velar por el respeto al fuero Constitucional, del que gozan los legisladores; ➤ Hacer Cumplir lo señalado por la Constitución, la LOCG, el RIC y los Acuerdos Parlamentarios; ➤ Recibir la protesta del Presidente de la República; ➤ Representar al Congreso de la Unión en las ceremonias en que asistan los titulares de los otros Poderes de la Unión. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tomar asiento en el presidium del Recinto Parlamentario; ➤ Presidir la apertura y clausura de los Períodos Ordinarios de Sesiones; ➤ Dar curso a los asuntos de la cartera de temas puestos a consideración del Congreso, dependiendo de la importancia y necesidad de los mismos; ➤ Abstenerse de pertenecer a las comisiones; ➤ Comunicar al Ejecutivo Federal, al presidente de la SCJN, a los presidentes de los Congresos Locales y al presidente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sobre el inicio del ejercicio de las sesiones del Poder Legislativo Federal.

3.- Residencia e inviolabilidad del Recinto Parlamentario.

El Recinto Parlamentario debe entenderse como aquel lugar donde se encuentra el domicilio del Congreso y en donde se reúnen a sesionar sus miembros. El artículo 68 en relación al 44 constitucionales, disponen que los Poderes Federales residirán en la capital de la República, que es la ciudad de México, y a la cual, se le identifica como Distrito Federal. Por lo tanto el Congreso de la Unión tiene su sede en la ciudad de México –específicamente, en el Recinto de la Cámara de Diputados, así lo autoriza el artículo 5° de la LOCG-. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sino de manera temporal, mediando convenio en el tiempo y modo de verificar la traslación, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Si hubiere diferencias en cuanto al tiempo, modo y lugar de la traslación, el Ejecutivo terminará la diferencia actuando como árbitro. En este caso el Ejecutivo y el Judicial seguirán con su residencia en la capital.

Otro supuesto es que la residencia del Congreso de la Unión se puede cambiar permanentemente, de acuerdo a los artículos 44 y 73 constitucionales, lo cual implicará también el cambio definitivo de los otros dos poderes. De suceder lo anterior, el Distrito Federal, actual sede de los Poderes de la Unión, ya no sería la capital del país, sino que se convertiría en el Estado del Valle de México.

Con relación al tema anteriormente abordado se encuentra la inviolabilidad del Recinto Parlamentario, es decir, que se encuentra formalmente protegido contra violaciones, actos o profanaciones que pudiesen realizar tanto autoridades como particulares, de acuerdo al imperio de los artículos constitucionales 61 en relación al 68 y 63, así como el 12 de la LOCG.

Por otro lado, el presidente de cada Cámara o de la Comisión Permanente tiene como una de sus obligaciones velar por la inviolabilidad del Recinto cuando alguien pretendiese violarlo, cometer actos ilícitos contra de él o profanarlo, incluso puede solicitar el auxilio de la fuerza pública; o cuando sin

autorización la fuerza pública acceda al mismo; al efecto suspenderá la sesión hasta que aquélla abandone el Recinto, así lo establece el artículo 12.2. de la LOCG.

Resumiendo, la residencia de los Poderes de la Unión además de tener un fundamento constitucional –como ya lo vimos –, por lo demás, posee un amplio sentido común y lógico, puesto que en ocasiones los Poderes precisan realizar actividades complementarias –como lo iremos analizando a lo largo de la investigación–, siendo indispensable que, si no tienen un domicilio único, por lo menos, es conveniente, que tengan un mismo lugar de residencia, aunque sea en diferentes edificios.

4.- Las Comisiones.

Para adentrarnos al conocimiento, organización y funcionamiento de las Comisiones parlamentarias es necesario tomar en cuenta lo señalado por la LOCG, el RIC y la legislación especializada, siendo esta última muy extensa, en consecuencia el tema de las Comisiones es particularmente desbordante al objeto de la presente investigación, por lo que se tratará en términos generales, destacando los aspectos más relevantes.

De acuerdo al investigador Miguel Ángel Camposeco Cadena, en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, “las Comisiones, del latín *commissionis*, es el conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. También se comprende por Comisión, aquel conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos”.³¹

³¹ CAMPOSECO CADENA Miguel Ángel, artículo incluido en BERLÍN VALENZUELA Francisco (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, Volumen I, Tomo 1, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 170.

El artículo 39 de la LOCG nos brinda el concepto de Comisiones: Son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

La integración de las Comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios, de acuerdo con el artículo 43 de la LOCG: el primero, de pluralidad o cuidando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios; el segundo, de proporcionalidad, o conforme al número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria; y; el tercero, de oportunidad política; por ejemplo, la mayoría concede a la oposición la preeminencia en Comisiones que legitimarán las decisiones del Gobierno y de la mayoría parlamentaria.

Las Comisiones representan la división del trabajo y la consiguiente especialización al interior del Congreso.

Las Comisiones en la Constitución guardan la siguiente situación: contempla Comisiones de diversa naturaleza; de comunicación entre una y otra Cámara -artículo 77 fr. II-; la Comisión Permanente -artículo 78-; las Comisiones de Investigación que tienen por objeto indagar el desenvolvimiento de la Administración Pública Federal Paraestatal -artículos 93, en relación al 90-; la Comisión de Vigilancia que revisa el funcionamiento de la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados, que fiscaliza la gestión financiera de la Administración Pública Federal -artículo 74, fr. II- y, por último se hace mención en forma general a las Comisiones de las Cámaras, ya sean creadas por la ley, el reglamento o por acuerdo del pleno -artículo 78, fr. III-.

Al imperio de los artículos 116, 132.1. y 134.3. de la LOCG, respectivamente, se pueden considerar como Comisiones del Congreso de la Unión, a las Comisiones Bicamerales integradas por miembros de una y otra

Cámara, como la Comisión Permanente, las Comisiones Bicamerales del Canal de Televisión y del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión; además de las anteriores el RIC previene la integración de Comisiones de Cortesía para ciertos casos específicos.

A) La Comisión Permanente.

La Comisión Permanente "responde a una añeja tradición peninsular, que tuvo su origen en el Reino de Aragón en el siglo XIII³² y que a través de la Constitución de Cádiz llegó a nuestro conocimiento con la Diputación Permanente, siendo recurrida a lo largo de nuestra historia constitucional.

La Comisión Permanente tiene su fundamento en el artículo 78 constitucional, es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión, de carácter transitorio, que funciona durante sus recesos. Con el fin de ilustrar el procedimiento de integración de la institución en cuestión, lo desarrollaremos concisamente en las siguientes líneas: Los integrantes de la Comisión Permanente –37 miembros, de los que serán 19 diputados y 18 senadores– se designarán mediante el voto secreto de las respectivas Cámaras durante la última sesión de cada periodo ordinario. Su elección se hace por medio de cédulas, que serán entregadas al presidente de la Cámara, quien las deposita, sin más trámite, en una urna o ánfora. Al concluir la votación, un secretario saca las cédulas y las lee en voz alta, mientras otro secretario anota los nombres de las personas elegidas, a la vez se constata el contenido del voto por el presidente y los demás secretarios. Por último se suman los votos y se publica el resultado. Al no haber prevención específica, serán efectos por mayoría; no obstante, el señalamiento del artículo 158 del RIC, puede no ser absoluta, sino relativa en función de tres circunstancias: el número de diputados propuestos; los diversos grupos parlamentarios; y hasta las simpatías o empatías que existan entre los candidatos.

³² PEDROZA DE LA LLAVE Susana Thalía. op cit., p. 180.

Conocidos los resultados definitivos en cada Cámara, respecto de los integrantes de la Comisión Permanente, se otorgará la Presidencia transitoria a quien tenga el primer apellido y nombre por orden alfabético. Éste tiene la facultad de nombrar entre los demás miembros de la Comisión, dos secretarios que lo auxiliarán el día de la clausura de sesiones ordinarias, para dirigir la votación por cédula que tiene por finalidad nombrar, por mayoría, de votos a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente –integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos serán senadores y dos diputados- que es su órgano rector y realiza la función de dar trámite a los trabajos.

La Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores, de acuerdo a los artículos 117 de la LOCG, 154 y 171 del RIC.

La Comisión Permanente, durante el receso del Congreso, se reunirá por lo menos una vez por semana, según lo indicado por los artículos 121 de la LOCG y 174 del RIC. Generalmente el receso de las Cámaras va del 16 de diciembre al 14 de marzo, es decir, tres meses, y el 1° de mayo al 31 de agosto, igual a cuatro meses, según lo dispuesto por los artículos 116 de la LOCG y 182 del RIC.

Es pertinente comentar que, la doctrina respecto de la existencia de la Comisión Permanente se ha pronunciado al tenor siguiente: por su parte el célebre jurista Felipe Tena Ramírez opina: *“La Comisión Permanente posee una inutilidad que se evidencia a medida que comprobamos que sus funciones no vienen sino a reemplazar a las del propio Congreso, y que su composición de ninguna manera se ajusta a nuestro régimen representativo...”*³³

El reconocido tratadista Jorge Sáyeg Helú se expresa en los siguientes términos: *“La Comisión Permanente responde a la necesidad de que las labores*

³³ TENA RAMÍREZ Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, trigésima cuarta edición, México, Porrúa, 2002, pp. 437-444.

*de los tres Poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- tengan una prolongación igual en el tiempo...a fin de que constantemente exista correspondencia entre ellos. No se trata de un organismo sustituto, si así fuera tendría las mismas facultades que el Congreso, sólo que para un diferente periodo; se trata de un organismo legislativo que no viene sino a complementar al anterior...”*³⁴

Por su parte, el tratadista Miguel Ángel Camposeco Cadena, en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, expone muy acertadamente que, *“la Comisión Permanente tiene su origen y fundamento en la teoría de la división de poderes, que exige que estos deben tener presencia y actividad permanente para cumplir las funciones esenciales que la sociedad le encarga al Estado. Inclusive porque tal permanencia constituye el único medio para lograr el equilibrio del poder público, mediante el constante procedimiento de colaboración y vigilancia entre los poderes, adoptado por los Estados Modernos. Además, y dado que las funciones que realizan el Ejecutivo y el Judicial son, por su naturaleza, de carácter continuo e ininterrumpido; en tanto que, la función del Poder Legislativo se cumple y desarrolla durante periodos específicos de actividad, para subsanar la ausencia y prolongar la presencia, del Poder Legislativo en la vida política del Estado, los sistemas constitucionales actuales han adoptado la existencia de una Comisión que debe funcionar durante los recesos del Congreso”*.³⁵

La opinión que tiene la que escribe, respecto de la conveniencia o utilidad que posee la Comisión Permanente, es que habrá que recordarse que la institución en cuestión, es parte integrante del Congreso, que posee un carácter transitorio, por consiguiente de ninguna manera goza de la amplitud de las facultades de aquél, comenzando por el número de sus integrantes –37 legisladores-; sin embargo, viene a ser una institución, no de reemplazo, pero si un

³⁴ SAYEG HELÚ Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional, segunda edición, México, Ángel Editor, 2002, pp. 338-339.

³⁵ CAMPOSECO CADENA Miguel Ángel. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 187.

ente, que permite el equilibrio en el espacio y en el tiempo, entre los Poderes de la Unión, a fin de mantener intacta la división clásica de poderes.

Grosso modo enunciaremos las facultades de la Comisión Permanente, de acuerdo al artículo 78 constitucional: I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los supuestos del artículo 76 fr. IV; II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante los recesos del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y las proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de las Cámaras a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el periodo inmediato de sesiones; IV. Acordar por sí, a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; VI. Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República, para ausentarse del territorio nacional, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coronetes y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga y, VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Una vez que ya sabemos que la Comisión Permanente goza de una naturaleza transitoria, podemos referir como corolario de sus facultades concedidas, las siguientes, que se encuentran dispersas en el texto constitucional: 1. Conceder la autorización para suspender las garantías individuales en el caso del artículo 29; 2. Designación de gobernador de un Estado, en el caso del artículo 76 fr. V; 3. Designación del Presidente provisional y de Presidente sustituto, en los casos del segundo y tercer párrafo, del artículo 84; 4. Autorizar o negar el permiso al Presidente de la República para que se ausente del territorio nacional, en el

caso del artículo 88; 5. Remover al Jefe del Gobierno el Distrito Federal, en el caso del artículo 122, Base Quinta F; 6. Realizar el cómputo de votos de una reforma constitucional, en el caso del artículo 135; 7. Autorizar la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del Proyecto del Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, en el caso que prevé el séptimo párrafo de la fr. IV, del artículo 74; 8. Aprobar el nombramiento que el Presidente de la República haga del titular del Banco Central, según el artículo 28, párrafo séptimo, constitucional.

Por su parte, la doctrina también se ha avocado al estudio de las facultades de la Comisión Permanente, atenderemos lo que a propósito expone la Doctora Thalía Pedroza de la Llave:

1. *“Facultades de control, son aquellas mediante las cuales la institución representativa revisa, vigila, fiscaliza, aprueba o censura las acciones del Ejecutivo Federal, y en general de la Administración Pública Federal, verbigracia, la ratificación del Procurador General de la República.*

2. *Facultades de gobierno, que se caracterizan por la influencia directa de la institución representativa en los órganos y actividades encargados de la dirección nacional en el ámbito administrativo, político y económico principalmente; por ejemplo, aprobar la suspensión de garantías.*

3.- *Facultades de autogobierno que son las relativas a las atribuciones de la Comisión Permanente como parte integrante del Poder Legislativo, esto es, hacia el funcionamiento interno de cada Cámara y del Congreso.*

4.- *Facultades administrativas se refieren a dar trámite a un acto, que dará validez a un acto previo, es decir, que estamos en presencia de una figura compuesta por lo menos de dos actos, el primero y más importante es la existencia de la figura; el segundo es la validación de esa figura; por ejemplo, otorgar permiso a cualquier ciudadano mexicano para prestar voluntariamente servicios a un gobierno extranjero -el acto previo es, la petición del Estado extranjero al ciudadano mexicano, para que preste el servicio-”.*³⁶

³⁶ PEDROZA DE LA LLAVE Susana Thalía. op cit.. p. 286 y ss.

La clasificación anteriormente expuesta, es de gran utilidad para efectos didácticos, como una forma para conocer la naturaleza de las diversas facultades que ejerce la Comisión Permanente dentro del ámbito de su competencia.

En pro de nuevas opiniones entorno a las facultades de la Comisión Permanente, recurriremos a la autoridad del siempre bien ponderado Doctor Ignacio Burgoa Orihuela quien, se expresa al siguiente tenor: *“La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión. Sus atribuciones son político-jurídicas, revisiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos”*.³⁷

Indudablemente que las facultades de la Comisión Permanente, de ningún modo se equiparan a las concedidas al órgano legislativo principal, -ello sería ilógico, entre otras cosas, dada la escasa representación concentrada en la Comisión, 37 miembros-, sin embargo, efectivamente, la Comisión Permanente sí goza de algunas facultades, limitadas si se quiere -porque en algunos casos estarán sujetas a lo dispuesto en forma posterior por el propio Congreso-, que le permiten ser la prolongación en el tiempo y el espacio del Poder Legislativo.

B) La Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso.

La LOCG en su artículo 132, señala que el Congreso debe contar con un canal de televisión que se encargará de la difusión de la actividad legislativa y parlamentaria tanto del Congreso como de cada una de la Cámaras; está

³⁷ BURGOA ORIHUELA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, duodécima edición, México, Porrúa, 1999, p. 721.

integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas Juntas de Coordinación Política.

C) La Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso.

La Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso se integra con tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de sus respectivas Cámaras, y tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos para integrar un eficiente sistema de bibliotecas –que tendrán el carácter público- a fin de lograr un adecuado estudio de las actividades legislativas para conseguir su perfeccionamiento, según lo señala el artículo 134 de la LOCG.

D) Comisiones de Cortesía.

En el ámbito del Congreso de la Unión, el RIC en el artículo 185, autoriza la formación de Comisiones de Cortesía para atender a diversos funcionarios, destacando las siguientes:

a. Comisión compuesta de seis diputados e igual número de senadores, para recibir en la puerta del Recinto del Congreso y acompañarlo hasta su asiento, al Presidente de la República cuando asista al Recinto parlamentario a realizar la protesta que ordena la Constitución; dicha Comisión acompañará al titular del Ejecutivo Federal cuando vaya a abandonar la sede del Poder Legislativo Federal, de su asiento hasta la puerta.

b. Comisión bicameral para acompañar al Presidente de la República en la referida ocasión del párrafo anterior, de su residencia a la Cámara, y otra Comisión, similar para el recorrido de San Lázaro a su residencia.

5.- Las sesiones y el quórum del Congreso.

A) Sesiones conjuntas.

El Congreso Mexicano conforme a la Constitución, la LOCG, así como con el RIC, se reúne en sesión conjunta en los siguientes casos:

1.- Se reunirá el Congreso en sesión pública y conjunta el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer y segundo periodo, en el primer caso será el 1° de septiembre de cada año a las 17:00 horas, según el artículo 6° de la LOCG, día del informe presidencial. En el segundo supuesto, será el 15 de marzo a las 11:00 horas, según lo establecen los artículos 4° al 7° de la LOCG y, 188 al 197 del RIC, así como los artículos 65, 66 y 69 constitucionales.

2.- Cuando se trate de la protesta que rinda el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo, al tenor del artículo 87 constitucional.

3.- Cuando califique la causa grave, en caso de que el Presidente de la República renuncia al cargo, así lo señala el artículo 86 constitucional en relación con los artículos 5° de la LOCG y 36 del RIC.

4.- También se reunirá de manera conjunta, cuando se trate de nombrar a un Presidente interino o un sustituto en los supuestos señalados por el artículo 84 constitucional, según el artículo 5° de la LOCG.

5.- Cuando se trate de la designación que haga el Congreso de la Unión de un Presidente interino en los supuestos previstos en el artículo 85 constitucional, en relación con el artículo 36 del RIC, que se refieren a que el Presidente electo no se presente el 1° de diciembre a comenzar su periodo constitucional o que la elección no estuviese hecha o declarada, así como su falta fuese temporal o que ésta sea por más de treinta días.

6.- Cuando el Congreso de la Unión clausure los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, así, como para celebrar sesiones solemnes, al tenor del artículo 5° de la LOCG.

7.- Por último, aunque no se menciona específicamente, tratándose de la suspensión parcial o total de garantías, las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para autorizarla, según el artículo 29 constitucional.

Siempre que sesione el Congreso de manera conjunta, lo hará en el recinto de la Cámara de Diputados, así lo indica el artículo 5° de la LOCG. Asimismo para la realización de dichas sesiones se requiere un quórum de la mitad de sus miembros para cada una de las Cámaras, de acuerdo con los artículos 8° de la LOCG y 63 constitucional.

B) Los periodos de sesiones.

Los periodos de sesiones, según lo prescriben los artículos 65 y 66 constitucionales, se celebrarán dos periodos de sesiones del Congreso: el primero se iniciará el primero de septiembre de cada año y no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año; el segundo periodo de sesiones se iniciará el 15 de marzo de cada año y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Es interesante comentar que existe una iniciativa de ley para reformar el primer párrafo del artículo 65 de la Constitución, teniendo relevancia, porque modifica el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, mismo que iniciaría con la reforma, a partir del 1° de febrero de cada año, en lugar del 15 de marzo, prolongándose hasta el 30 de abril; constituyendo igualmente una ampliación al periodo ordinario de sesiones, de un mes y medio; la iniciativa ha tenido como Cámara de origen a la de Diputados, en donde fue aprobada por unanimidad en diciembre del 2002; en el Senado, fue aprobada en diciembre del 2003 por 95 votos, pasando a las Legislaturas de los Estados, para los efectos constitucionales correspondientes, sin que a la fecha –noviembre de 2004- se haya concluido el correspondiente proceso legislativo.

Entre los argumentos esgrimidos por las Comisiones dictaminadoras en ambas Cámaras, a favor de la ampliación al segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso, se encuentran los siguientes:

➤ Esta iniciativa propone aumentar el tiempo efectivo de trabajo continuo de ambas Cámaras, para que por una parte las Comisiones y los legisladores que las integran dispongan de más tiempo de actividad en paralelo a las sesiones del Pleno de las Cámaras, para realizar su trabajo de estudio y dictamen. Por otra parte, la reforma, permitirá la ampliación en el horizonte temporal que actualmente es insuficiente para resolver la carga de trabajo parlamentario que debe someterse al Pleno de las Cámaras.

➤ La complejidad de las circunstancias de nuestro país y la notable insuficiencia del tiempo de los períodos ordinarios para cumplir con sus objetivos hace necesario ampliar el tiempo de las sesiones ordinarias, esta situación es más evidente en el segundo periodo que inicia el 15 de marzo y termina el 30 de abril.

➤ Los períodos tan cortos son insuficientes para poder analizar con detalle las diversas iniciativas presentadas al Congreso y atender además sus otras obligaciones relacionadas con el trabajo en Comisiones y la atención de los incontables asuntos políticos que son motivo de las deliberaciones y debates parlamentarios, por lo que se hace evidente la necesidad de ampliarlos.

➤ Probablemente se pueda argumentar que los períodos legislativos son para dictaminar en el Pleno los trabajos aprobados en las Comisiones y los recesos para el trabajo en dictaminación en las propias Comisiones. Sin embargo, y sin perjuicio de que así suceda, la inmensa mayoría de los dictámenes legislativos se discuten y aprueban en las Comisiones durante los períodos de sesiones y no durante los recesos. Es más, la gran mayoría de los dictámenes legislativos de central importancia se aprueban en las Comisiones durante los últimos días de los períodos de sesiones.³⁸

Es así como la actualidad política- jurídica que vive el país demanda una mayor continuidad en la actividad parlamentaria, lo que ha evidenciado la necesidad de incrementar el tiempo durante el cual, el Congreso, analice las diversas iniciativas puestas a su consideración, así como atender sus otras obligaciones vinculadas al rubro presupuestario y la atención a los incontables asuntos políticos que requieren de su atención; por lo que tendremos que estar muy al pendiente del curso que siga dicha iniciativa en las Legislaturas Locales y en la participación que al efecto tenga el Ejecutivo Federal, esperando que la reforma, no tenga mayores problemas para formar parte del actual articulado de la

³⁸Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura y; Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos Primera, del Senado de la República, de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, 2002 y 2003, respectivamente.

Ley Fundamental, para bien de una mayor eficacia del Poder Legislativo, lo que dará pauta para las debidas reformas a la LOCG y el RIC.

6.- Facultades del Congreso de la Unión.

En el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, el Doctor Francisco Berlín Valenzuela, nos ilustra acerca del concepto de facultad, señalando que se entiende como "la aptitud, potencia física o moral; como poder o derecho para hacer alguna cosa y; como licencia o permiso...

...Desde el punto de vista jurídico, son las normas jurídicas las que le dan a una persona la facultad de llevar a cabo actos validos, que producen efectos jurídicos previamente regulados. De ahí que dicha facultad lleva implícita la capacidad para actuar legalmente, la cual se traduce en un poder hacer".³⁹

Para efectos didácticos las facultades del Congreso de la Unión se definen como "aquellas que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después".⁴⁰

Las facultades del Congreso, están reunidas en su mayor parte en la enumeración contenida en el artículo 73 constitucional –las llamadas facultades ordinarias-; pero también se encuentran algunas otra facultades dispersas en todo el texto constitucional –facultades extraordinarias-.

³⁹ FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 425.

⁴⁰ SCHMAL GONZÁLEZ Raúl, Programa de Derecho Constitucional, primera edición, México, Editorial Noriega, 2003, p. 297.

FACULTADES ORDINARIAS.

A) Facultades del Congreso de la Unión en ejercicio de la función legislativa.

Nuestro texto constitucional vigente faculta al Congreso de la Unión a legislar en diversas materias que podemos agrupar en organizacionales, tributarias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales, de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, de salud y, además, las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

La función legislativa, como cualquier otra del Estado, lo puede ser en sentido formal o en sentido material; hablamos de la función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto, es decir, el Poder Legislativo. La función materialmente legislativa será, en cambio, con independencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas.

En México compete al Congreso de la Unión, en su carácter de órgano legislativo, la expedición de las leyes federales aplicables en todo el territorio nacional, en las materias expresamente previstas en la Constitución, según se desprende del artículo 124 de dicho ordenamiento.

a) Facultades legislativas en materia organizacional.

Al congreso de la Unión compete –en los términos de los artículos 3º, 28, 41, 70, 73, 90, 94, 102 y 124 de nuestra Constitución Federal- regular la organización y el funcionamiento de los Poderes Federales, de los órganos públicos autónomos, de las Universidades Autónomas, de la Administración Pública Federal, así como de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; merced a esa facultad ha expedido la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley

Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Ley Orgánica de la Armada de México, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley del Banco de México, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; así como las leyes relativas a otras entidades paraestatales, órganos desconcentrados y servicios públicos federales.

b) Facultades legislativas en materia tributaria.

El artículo 73 fr. VII constitucional faculta al Congreso de la Unión para imponer las cargas públicas necesarias para cubrir el presupuesto, tomando en cuenta lo establecido por el artículo 31 fr. IV, que establece como obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa.

Atendiendo al jurista, experto en materia fiscal Maestro Hugo Carrasco Iriarte, indica que la doctrina sostiene que, "un tributo sea proporcional significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativa significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación".⁴¹

Antes de emitir un comentario, conviene asentar el criterio que, al respecto de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución ha sostenido la SCJN:

⁴¹ CARRASCO IRIARTE Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, cuarta edición, México, Oxford University Press, 2000. p. 185.

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Este radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

PRECEDENTES

Amparo en revisión 243/2002. Gastronómica Taiho, S. de R.L. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre. Amparo en revisión 262/2002. Qvalyconf, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre. Amparo en revisión 213/2002. Ramsa León, S.A. de C.V. y coagraviada. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre. Amparo en revisión

614/2002. Grupo Textil Providencia, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre. Amparo en revisión 235/2002. Hongos del Bosque, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy trece de mayo en curso, aprobó, con el número 10/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de mayo de dos mil tres.⁴²

Indudablemente que el Estado debe fijar las contribuciones que cubrirán el gasto público, pero también lo es, que debe atender esencialmente a la capacidad de pago, de contribución real del sujeto pasivo de la misma; al tomarse en consideración su situación económica en particular, su fuente y monto de riqueza, se está garantizando el efectivo cumplimiento de su obligación –mediante la afectación de su patrimonio- y, el consiguiente cubrimiento de la carga tributaria; además, en derecho fiscal, cabe recordar la siguiente máxima: dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales; y finalmente, en México, la potestad tributaria del Estado se ve acotada por ciertos principios consagrados en la Constitución, a saber: los derivados de los derechos humanos; los principios derivados de la organización política del Estado mexicano; y, los principios constitucionales de política económica derivadas del artículo 117 constitucional.

En fin, en materia tributaria, el artículo 73 constitucional, faculta expresamente al Congreso de la Unión para:

- a) Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, así lo indica la fracción VII.
- b) Establecer contribuciones sobre, así lo expresa la fracción XXIX, 1º-4º.
 - Comercio exterior.

⁴² Pleno de la SCJN, Materia Administrativa Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta Parlamentaria, Tomo XVII, Mayo de 2003, Tesis P.J.J. 10/2003. Novena Época, p. 144.

- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.
 - Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
 - Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- c) , Establecer contribuciones especiales, al tenor de la fracción XXIX, 5°, sobre:
- Energía eléctrica.
 - Producción y consumo de tabacos labrados.
 - Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - Cerillos y fósforos.
 - Aguamiel y productos de su fermentación.
 - Explotación forestal.
 - Producción y consumo de cerveza.

Por su parte, el artículo 131 constitucional establece como facultad privativa de la Federación, la de grabar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, conforme a las cuotas de tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, sin perjuicio de que éste faculte al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir dichas cuotas, como señala el último párrafo de dicho precepto constitucional.

c) Facultades legislativas en materia económica.

Del capítulo económico de la Constitución –básicamente integrado por los artículos 25, 26, 27, 28, 123 y 131- y de su artículo 73, fracciones XXIX. D, XXIX. E y XXIX. F, derivan las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia económica, en uso de las cuales expide leyes para regular desde sus cimientos la actividad económica, tales como la Ley de Planeación, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de la Propiedad Industrial, la Ley Federal de

Competencia Económica, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Para una mejor comprensión de las líneas escritas arriba, señalaremos muy concisamente la esencia de los siguientes artículos:

Artículo 25 constitucional: Establece a cargo del Estado la rectoría del desarrollo nacional, para que éste sea integral y sustentable, a fin de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático: fomentando el crecimiento económico y el empleo, para lograr una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, que permitan el pleno ejercicio de la libertad individual, de grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, en donde podrán concurrir el sector público –en áreas estratégicas-, privado y social –áreas prioritarias-, de acuerdo al artículo 28, párrafo cuarto constitucional.

Artículo 26 constitucional: Establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación, lo cual se actualizará con el Plan Nacional de Desarrollo –cuya elaboración está a cargo del Ejecutivo Federal-, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Además el Congreso de la Unión está expresamente facultado por el artículo 73 constitucional para legislar en otros rubros de especial importancia para la economía nacional, señalados en su fracción X, por ejemplo, hidrocarburos, minería, industria cinematografía, comercio, intermediación y servicios financieros, energía nuclear.

d) Facultades legislativas en materia poblacional.

La fracción XXIX, inciso C del artículo 73 constitucional faculta al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de población y asentamientos humanos, a efecto de ordenar, planear y regular su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento.

De igual manera la fracción XVI del artículo 73 constitucional, indica que, el Congreso está facultado para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, con base en la cual ha expedido la Ley General de Población.

e) Facultades legislativas en materia cultural.

De conformidad con la fracción XXV del artículo 73 constitucional, el Congreso está facultado para legislar sobre bibliotecas y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, así como sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, lo que ha dado competencia para expedir la Ley General de Bibliotecas, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología, Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes, Ley que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, entre otras.

f) Facultades legislativas en materia educacional.

La base constitucional de la educación en México es el artículo 3º de nuestra Carta Fundamental, quedando definida la educación como laica, democrática, nacional y de carácter social. El Congreso deberá apegarse a dichas bases constitucionales en la leyes que, con apoyo en la fracción XXV del artículo 73 constitucional, expida para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería y de artes y oficios.

Asimismo, el Congreso expedirá las leyes previstas en las fracciones VII y VIII del artículo 3° constitucional para otorgar autonomía a universidades y demás instituciones de educación superior, y las destinadas a coordinar y distribuir las actividades educacionales entre la Federación, los Estados y los municipios.

g) Facultades legislativas en materia jurisdiccional.

Los artículos constitucionales 73 fracciones XXI, XXIX-H y XXX, 99, 105, 106 y 107, aglutinan la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes que regulen los procedimientos jurisdiccionales federales, en uso de la cual ha expedido o reformado el Código de Procedimientos Civiles, el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Amparo, entre otras.

h) Facultades legislativas en materia de defensa nacional.

A este respecto la Constitución establece que el Congreso tiene facultad para declarar la guerra; para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; para reglamentar la organización y servicio del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, así como la Guardia Nacional, al tenor de las fracciones XII a la XV del artículo 73 constitucional.

i) Facultades legislativas en materia de seguridad pública.

La fracción XXI del multicitado artículo 73 faculta al Congreso para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, así como para normar en el ámbito federal, la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, tomando en cuenta lo establecido por el artículo 21 constitucional; al efecto el Congreso expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

j) Facultades legislativas en materia de comunicaciones y transportes.

El tema en cuestión, referido en los artículos 28, párrafo cuarto y quinto, y 73 fr. XVII, en cuyo ejercicio el Congreso ha expedido entre otros ordenamientos legales, los siguientes:

- a. Ley de Aeropuertos.
- b. Ley de Aviación Civil.
- c. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
- d. Ley de Vías Generales de Comunicación.
- e. Ley Federal de Radio y Televisión.

k) Facultades legislativas en materia de trabajo.

Los artículos constitucionales 5°, 73, fr. X y 123 sirven de sustento a la competencia del Congreso para expedir leyes en materia de trabajo, destacando la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

l) Facultades legislativas en materia de salud.

La fracción XVI del artículo 73 constitucional, otorga la facultad al Congreso para dictar leyes sobre salubridad general de la República —en uso de la cual emitió la Ley General de Salud—, prevé la existencia, además de un Consejo de Salubridad General, cuyas disposiciones serán obligatorias en todo el país.

m) Facultades legislativas implícitas del Congreso.

Se habla de lo implícito para referirse a lo incluido a otra cosa sin que ésta lo señale expresamente; así la facultad implícita del Congreso será la que éste asume a efecto de poder ejercitar cualquiera de las facultades que la Constitución le asigna de manera expresa, según se desprende de la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

Al respecto, acudiremos al imperio del distinguidísimo Doctor Burgoa Orihuela que refiere lo siguiente: *"Aparentemente esta fracción rompe con el principio de las facultades expresas establecidas a favor del Congreso en el*

artículo 124 de la Ley Fundamental, pero lejos de contrariarlo, lo corrobora, pues las facultades implícitas no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema a favor de dicho organismo... El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues merced a ellas no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema a favor de los órganos administrativos y judiciales federales... ”⁴³

Así, podemos resumir, que las facultades implícitas del Congreso de la Unión, de ningún modo son violatorias de las facultades expresas que le concede la propia Ley Fundamental, por el contrario, aquellas posibilitan la actualización de éstas últimas; ambas representan el complemento que, proporciona una mayor amplitud al ámbito de actuación del Congreso.

B) Facultades del Congreso en ejercicio de la función jurisdiccional.

La función jurisdiccional, también admite la distinción de formal y materialmente jurisdiccional; en el primer aspecto, en el ámbito federal, es toda la actividad realizada por los órganos titulares del Poder Judicial referidos en el artículo 94 constitucional; en tanto que la función materialmente jurisdiccional, independientemente del órgano que la realice —Judicial, Legislativo, Ejecutivo—, tendrá tal carácter, cuando consista en aplicar la ley al caso controvertido en particular.

a) Arreglo de límites entre las entidades federativas.

En los términos de la fracción IV del artículo 73 constitucional, el Congreso desempeña una función materialmente jurisdiccional para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminado las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, siempre y cuando no tengan un carácter contencioso.

⁴³ BURGOA ORIHUELA Ignacio, op.cit., pp. 666-667.

b) Amnistía.

De conformidad con el investigador David Vega Vera, en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios la palabra amnistía proviene del latín "*amnistia*, que significa olvido. Así, jurídicamente, en términos generales, la amnistía significa el olvido de los delitos políticos, otorgada por la ley ordinariamente a actos de reos que tengan responsabilidades análogas entre sí".¹

La fracción XXII del artículo 73 constitucional le confiere al Congreso la función materialmente jurisdiccional, consistente en extinguir la acción penal y las sanciones impuestas –salvo la reparación del daño– por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, mediante las leyes de amnistía.

C) Facultades del Congreso en ejercicio de la función administrativa.

De las facultades atribuidas al Congreso de la Unión, el artículo 73 inscribe en el ámbito de la función materialmente administrativa, las siguientes, al tenor de las fracciones, I, III, V, XI, XXVI y XXVII, respectivamente:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal.
- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes.
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- Conceder licencia al Presidente de la República.
- Aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.

D) Facultades del Congreso en ejercicio de la función electoral.

El Congreso de la Unión desempeña materialmente la función electoral –entendida como mecanismo de designación de los cargos públicos–, en los artículos 73, fr. XXVI, 84 y 85 de la Constitución, conforme a las cuales debe constituirse en Colegio Electoral para designar al ciudadano que sustituya al

¹ VEGA VERA David, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op.cit., p. 51.

Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Las facultades extraordinarias del Congreso, a diferencia de las ordinarias –artículo 73 constitucional-, se encuentran dispersas por todo el texto constitucional, a saber:

➤ El Congreso de la Unión tendrá la participación que la ley le conceda en el sistema de planeación democrática, de conformidad con el artículo 26, párrafo cuarto, en relación con la fracción XXIX, inciso D del artículo 73, anteriormente expuesta.

➤ El artículo 27, fracción XVII establece que el Congreso, podrá expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones de tierra que excedan los límites indicados en las fracciones IV y XV del propio artículo, relativas a la propiedad de las sociedades mercantiles y; a la pequeña propiedad, pequeña propiedad agrícola y ganadera, respectivamente.

➤ Al tenor del artículo 29, párrafo cuarto, establece que el Ejecutivo Federal, podrá en los casos de perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, decretar la suspensión de garantías, con la aprobación del Congreso de la Unión, teniendo aquella el carácter de limitado, por medio de prevenciones generales y que no se contraiga a determinado individuo.

➤ El artículo 37 inciso C, faculta al Congreso para conceder permiso a los mexicanos naturalizados para: prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero –fracción II-; para aceptar o usar condecoraciones extranjeras –fracción III-; para admitir títulos o funciones, excepción de los títulos literarios, científicos o humanitarios, que se pueden aceptar libremente –fracción IV-; así como para expedir la Ley reglamentaria del artículo 37.

➤ Al tenor el artículo 85, el Congreso está facultado para, designar al Presidente interino o provisional, según el caso, cuando al comenzar un periodo

constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviese hecha y declarada al 1° de diciembre.

➤ El Congreso calificará la causa –necesariamente grave- por la cual el Presidente de la República presente su renuncia, así lo autoriza el artículo 86 del ordenamiento supremo.

➤ El artículo 88, faculta al Congreso para conceder permiso al Presidente de la República, para ausentarse del territorio nacional.

➤ El artículo 102 indica que el Congreso podrá establecer un organismo de protección a los derechos humanos, denominado CNDH.

➤ El artículo 109, faculta al Congreso para expedir las leyes necesarias, relativas a la responsabilidad de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, al efecto expidió la LFRSP.

➤ El artículo 117, último párrafo, concede al Congreso la facultad para dictar en concordancia con los Estados, en el ámbito de sus competencias, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

➤ El artículo 118 faculta al Congreso para dar su consentimiento a los Estados y municipios para establecer derechos de tonelaje, de puertos, contribuciones o derechos sobre importación y exportación; para tener tropa permanente o buques de guerra; para hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, excepción de los casos de invasión y de peligro inminente.

➤ El artículo 122 faculta al Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

➤ Del contenido del artículo 130, párrafo segundo, se desprende otra facultad exclusiva más conferida al Congreso, relacionada a legislar en materia de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas.

➤ El artículo 131, establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

➤ Finalmente, el artículo 135 indica que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, podrá acordar las reformas o adiciones a la Constitución, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

7.- Procedimiento legislativo.

El Procedimiento legislativo "es un conjunto de actos sistematizados, metódicos y sucesivos, realizados por los titulares de la autoridad -órgano legislativo-, encaminados para la elaboración y expedición de leyes o decretos"⁴⁵.

La formación de las leyes tiene su fundamento constitucional en el artículo 72, en relación con el 71 y 122, así como en la LOCG, el RIC y el Código Civil; consta de las siguientes etapas: Iniciativa -que incluye el dictamen-, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

A) Proceso legislativo ordinario.

INICIATIVA: Entiéndase por iniciativa de ley, el acto a través del cual el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal, esta última en materias del Distrito Federal, someten a consideración del propio Congreso un

⁴⁵ PEDROZA DE LA LLAVE Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. México. Editorial Porrúa, 1997, p. 218.

proyecto de ley o decreto, con la finalidad de su aprobación, al convertirlo en ley, así lo sustentan los artículos 71 y 122 constitucionales y el 55 del RIC.

Cabe precisar que, el Presidente de la República tiene la facultad de presentar de forma exclusiva, las iniciativas de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública, así lo autoriza el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

En el procedimiento legislativo, se identifica como Cámara de origen aquélla en la que se presente la iniciativa, ya que puede ser indistintamente cualquiera de las dos –de Diputados o de Senadores–, salvo las que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o sobre reclutamiento de tropas, las cuales se presentarán exclusivamente en la Cámara de Diputados, según los artículos 72, inciso h), y artículo 62 del RIC.

El artículo 61 del RIC previene que las peticiones de los particulares – consideradas como iniciativa indirecta–, se pasarán a mandar directamente por el presidente de la Cámara a la Comisión correspondiente, según la naturaleza del asunto de que se trate, la cual dictaminará si se toman en cuenta o no, tales peticiones, siendo el trámite a seguir, en el conocimiento de la Doctora Thalia Pedroza, el que a continuación se transcribe:

El presidente de la Cámara ante la cual se presentó la petición la turnará directamente a la Comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema de que se trate, que la estudiará y resolverá, a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración. Si se resuelve en sentido afirmativo, será presentada la iniciativa por los parlamentarios como suya. Si el dictamen es desfavorable, la Cámara, a través de una votación, desechará la proposición. Si la Asamblea vota en contra del dictamen, la petición será devuelta a la Comisión para su nuevo estudio y dictamen.⁴⁶

⁴⁶ Ibidem, p. 218.

Por su parte, las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal, una vez recibidas en la Cámara de origen, la Mesa Directiva debe informar de ello al Pleno de la Asamblea y ordenar se turne a una Comisión o varias Unidas, para su estudio y dictamen, así lo dispone al artículo 57 del RIC.

Además, uno o varios diputados o senadores pueden presentar sus iniciativas que por costumbre, lo hacen ante sus respectivas Cámaras; sin embargo, no existe disposición que los obligue a ello, por lo que, se desprende que puedan presentarla ante cualquiera de las Cámaras.

DICTAMEN: En toda iniciativa de ley para que sea discutida, es indispensable que sea dictaminada por la Comisión respectiva, según el artículo 60 del RIC, con excepción de los asuntos calificados, mediante acuerdo expreso de la Cámara, de urgente u obvia resolución.

En el contexto del procedimiento legislativo indica el investigador Jorge Fernández Ruiz, que se puede explicar el dictamen como la declaración unilateral de una Comisión legislativa resultante de un análisis de evaluación que, debidamente fundada, propone la aprobación –o el rechazo- de una iniciativa de ley, con las modificaciones que en su caso, considere pertinentes.⁴⁷

Una vez recibida la iniciativa por la Comisión correspondiente, su presidente convocará a su integrantes a través de la Gaceta Parlamentaria a fin de dar a conocer la iniciativa y elaborar su plan de trabajo y elaborar el dictamen, mismo que requiere la aprobación de la mayoría de sus miembros –los disidentes, pueden formular voto particular según el artículo 88 del RIC-.

⁴⁷ Cfr. Tomado de RUIZ FERNÁNDEZ Jorge, El Poder Legislativo, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 436.

De aprobarse el dictamen en el seno de la Comisión o de las Comisiones Unidas, se informa de ello a la Mesa Directiva de la Cámara, para su presentación al Pleno de la Asamblea y su inclusión en el orden de día que corresponda.

DISCUSIÓN: "Proviene del latín *discussionem*, que significa acción de romper o desmenuzar; -indica el Doctor Berlín- función deliberativa. En el ámbito parlamentario, es la función propiamente deliberativa que realizan los integrantes de una Asamblea, a fin de someter a examen y evaluación las cuestiones previamente planteadas, para poder tomar, así, la resolución más adecuada".⁴⁸

Retomando a la Doctora Pedroza, "la discusión es la segunda etapa del procedimiento legislativo ordinario, considerado como el acto por el cual las Cámaras del Congreso deliberan acerca de las iniciativas de proyecto de ley o decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas".⁴⁹ Dicha etapa se encuentra regulada en la Ley Fundamental por los artículos 72, en relación con el 63.

A partir del artículo 95 del RIC se regula la discusión en los siguientes términos: Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de ley o decreto, es necesario el quórum de reunión: Más de la mitad del total de sus miembros: Doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores, respectivamente.

El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, con los nombres de quienes podan hablar a favor y en contra.

El debate referente a las leyes en formación se da de manera sucesiva en ambas Cámaras, obviamente primero en la de origen, en la cual uno de los secretarios de la Mesa Directiva da primera lectura al dictamen correspondiente; en sesión posterior, un secretario da segunda lectura al referido dictamen, mismo que es fundamentado por un miembro de la Comisión; a continuación el dictamen

⁴⁸ BERLÍN VALENZUELA Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 361.

⁴⁹ PEDROZA DE LA LLAVE Thalia, El Congreso de la Unión. Integración y Regulación, p. 218.

se somete a discusión, primero en lo general y después en lo particular sobre los artículos reservados, para lo cual cada grupo parlamentario expone su posición.

Agotada la discusión en lo general, la Asamblea, mediante votación económica, determinará si está suficientemente discutido el dictamen en lo general, y de ser así, y consultado el Pleno sobre los artículos reservados para su discusión en lo particular, se procederá a la votación del dictamen en lo general – junto con los artículos no reservados-; concluida la votación y realizado el cómputo respectivo, el presidente de la Mesa Directiva proclamará el resultado de la votación y declarará si el dictamen ha sido aprobado en lo general. Si no está plenamente discutido el asunto, continuarán los debates, una persona a favor y otra en contra, para posteriormente, preguntar nuevamente si está o no agotado el tema.

Si el dictamen hubiere sido rechazado, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular –a condición de que haya sido publicado con una anticipación mínima de 48 horas al inicio de la sesión respectiva-; debe haber más de un voto particular, primero se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de parlamentarios y si también se rechazare, en la siguiente sesión se discutirá el del grupo parlamentario que siga en importancia numérica y, así sucesivamente.

Para la discusión de un dictamen en lo particular, se discutirá cada artículo impugnado, si el proyecto constare de más de 30 artículos, el Pleno resolverá si procede su discusión por capítulos; en todo caso se podrán inscribir hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro por cada capítulo. Cada uno de los oradores dispondrá de cinco minutos por artículo, lapso que se podrá aumentar a diez minutos si la discusión se efectúa por capítulos. Si el dictamen versa sobre reformas constitucionales, las discusiones en lo particular se efectuarán por artículo y los oradores dispondrán de quince minutos cada uno, así lo ordenan los artículos 95 al 134 del RIC.

APROBACIÓN: El Diccionario de la Lengua Española, indica que el término aprobar, posee las siguientes acepciones: "Obtener aprobado en una asignatura o examen; declarar hábil y competente a una persona; asentir a doctrinas u opiniones".⁵⁰

Significa –en el ámbito parlamentario- "el acto por el que las Cámaras del Congreso aceptan un proyecto de ley o decreto, de forma total o parcial".⁵¹

En la Cámara de origen: Concluida la discusión en lo particular de los artículos reservados, si la Asamblea así lo determina, se procede a la votación de los mismos, tras lo cual el presidente de la Mesa Directiva proclama el resultado de la votación y, en su caso, declarará aprobado el proyecto de ley o decreto y ordena su envío a la Cámara revisora, según el artículo 117 del RIC.

Recibida en la Cámara revisora la minuta –"es la nota recordatoria; borrador o copia para archivo de una carta, escritura, contrato u orden"⁵²- del dictamen con proyecto de decreto relativo al dictamen de la correspondiente iniciativa de ley, se somete al mismo procedimiento seguido en la Cámara de origen, y de ser aprobada, el presidente de la Mesa Directiva acuerda su envío al Presidente de la República para efectos constitucionales, al tenor del artículo 139 del RIC.

Las votaciones sobre un proyecto de ley o decreto serán siempre nominales; es decir, después de discutirse el proyecto en conjunto, cada miembro de la Cámara deberá ponerse en pie y pronunciar en voz alta su nombre y apellido, así la expresión "sí" o "no", al mismo tiempo, un secretario apuntará los que aprueben y otro, los que reprueben. Asimismo, en un segundo momento, cada miembro de la Cámara deberá repetir nuevamente la operación anterior, pero respecto de cada uno de los preceptos del proyecto, al tenor de los artículos 147 y 148 del RIC.

⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española, España, Editorial Espasa, 2001, p. 65.

⁵¹ PEDROZA DE LA LLAVE Thalia, El Congreso de la Unión. Integración y Regulación, p. 220.

⁵² OROZCO GÓMEZ Javier, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 623.

Por su parte el artículo 72 constitucional incisos d) y e), en relación con el 158 del RIC, indican que, si el proyecto de la Cámara de origen, fuese desechado en su totalidad por la revisora, volverá a la primera con las observaciones formuladas por la segunda; si examinado de nuevo por la Cámara de origen, se aprobase por la mayoría absoluta de los miembros presentes –126 diputados o 33 senadores-, volverá a la revisora, si ésta lo rechazare de nuevo, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones; más si lo aprobaré por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

Además de lo expuesto, el citado precepto refiere lo siguiente:

➤ Si un proyecto de ley se desechase en parte, o se modificase o adicionase por la Cámara revisora, la repetición de su discusión en la de origen sólo podrá versar acerca de lo desechado, modificado o adicionado en la revisora, sin poder variar los artículos antes adicionados.

➤ En caso de que las modificaciones, adiciones o reformas formuladas por la revisora se aprobasen por la mayoría absoluta de los presentes en la de su origen, sin más se enviará todo el proyecto al Ejecutivo para efectos constitucionales.

➤ Cuando las observaciones –reformas o adiciones- formuladas por la Cámara revisora se desechen por la mayoría de votos en la de su origen, regresarán a aquélla para que tome en cuenta las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes en la nueva revisión se desecharen tales adiciones y reformas, el proyecto en su parte aprobada por ambas Cámaras se pasará al Ejecutivo para que, en su caso, proceda a su publicación.

➤ Más, si la Cámara revisora, por mayoría absoluta de los votos presentes, insistiere en tales adiciones o reformas, el proyecto entero no podrá ser presentado de nuevo sino hasta el siguiente periodo de sesiones, salvo que ambas Cámaras resuelvan, por la mayoría de sus miembros presentes, la expedición de la ley sólo con sus artículos aprobados y dejar los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

SANCIÓN: Esta palabra tiene su origen en el vocablo latino “*sactio-onis* y, debe entenderse como el acto solemne por el que el titular del Ejecutivo Federal confirma una ley”, así lo sostiene el investigador Francisco Rivera, en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.⁵³

La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo Federal; es decir por el Presidente de la República. Si un Proyecto se envía al Ejecutivo y éste no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el Presidente de la República no le hace observaciones o lo objeta, ordenará su inmediata publicación. En el supuesto de que, si durante el lapso para la remisión de un proyecto concluyeran las sesiones ordinarias del Congreso, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día en que el Congreso se reúna, al tenor del artículo 72 constitucional.

Dentro esta etapa se encuentra el derecho de veto –“del latín veto (yo), que es la facultad que tiene el titular del Ejecutivo Federal para oponerse total o parcialmente a una ley o decreto que el Congreso le envía para su promulgación, así lo expresa el investigador Jorge Moreno...

...Para la doctrina, las finalidades del veto, se pueden resumir en las siguientes:

- Evitar precipitaciones dentro del proceso legislativo.
- Capacitar al Ejecutivo Federal para que se defienda de la invasión e imposición del Legislativo Federal.
- Aprovechar la experiencia y responsabilidad del Ejecutivo Federal en el procedimiento legislativo...

...Así, formalmente el Presidente de la República puede vetar las leyes y decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, por lo cual no posee la facultad referida en los siguientes asuntos:

- Facultades exclusivas de las Cámaras.

⁵³ RIVERA ALVELAIS Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 892.

- Facultades de la Comisión Permanente.
- Facultades del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras, actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
 - Las facultades del Congreso, reunido en Asamblea única.
 - La LOCG, que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso.
 - Las reformas constitucionales, puesto que, estas no son obra del Congreso, sino del Constituyente Permanente, que agrupa tanto al Congreso como a las Legislaturas Locales".⁵⁴

Si el proyecto de ley o decreto ha sido objetado total o parcialmente por el Presidente de la República, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, que nuevamente los discutirá y aprobará con las dos terceras partes del número total de votos, y pasará de nuevo a la Cámara revisora, que lo tendrá que aprobar también por las dos terceras partes del total del número de votos. Si este es el caso, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente, así lo expresa el artículo 72 constitucional.

PROMULGACIÓN: "Esta palabra tiene su origen –refiere el experto en la materia Piñeiro Molina Luis J –en el vocablo latino *promulgare*, que significa publicar una cosa solemnemente. En términos legislativos, debe entenderse como el acto de dictar y divulgar formalmente una ley de la autoridad para que sea cumplida".⁵⁵

La promulgación es -recurriendo a la sapiencia del tratadista Fernández Ruiz Jorge en su obra "Poder Legislativo"- "el reconocimiento formal por parte del Presidente de la República, de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida".⁵⁶ Para tal efecto, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley de modo que nadie puede negar o cuestionar ni su existencia ni legalidad,

⁵⁴ Ibidem, pp. 1062-1065.

⁵⁵ Ibidem, p. 974.

⁵⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ Jorge, op.cit., p. 440.

dotándola de fuerza en su cumplimiento, al mismo tiempo que se ordena su publicación.

PUBLICACIÓN: Es el acto a través del cual, una vez que la ley ha sido aprobada, sancionada y promulgada, se hace del conocimiento de quienes deban acatarla. En nuestro país el medio que se emplea para lograr tal cometido es el Diario Oficial de la Federación.

INICIACIÓN DE LA VIGENCIA: Conforme al artículo 21 del Código Civil Federal, las leyes y demás disposiciones de observancia general obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación, excepto cuando entren en vigor en otra fecha –día o año- que señalen los artículos transitorios.

Para la reforma o derogación de las leyes, se realizarán los mismos trámites que para su formación, es decir, iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia, así lo ordena el artículo 72, inciso f, constitucional, en relación con el artículo 64 del RIC.

B) Proceso legislativo para realizar reformas a la Constitución.

El artículo 135 constitucional establece las medidas que deberán ser observadas en caso de reformas al texto constitucional. En la opinión de la Doctora Pedroza, su procedimiento debe de ser más o menos complicado, diferente al ordinario, ya que se propicia que la norma jurídica sea efectiva y opere en la realidad, evitando que se elabore precipitadamente. El órgano que conoce de la misma es denominado Poder Constituyente derivado, órgano reformador u órgano revisor de la Constitución, y está compuesto por el Congreso General y las Legislaturas de los Estados. Este órgano está facultado para derogar –suprimir-, adicionar o modificar; es decir, es competente para reformar los artículos de la Constitución. Sin embargo, tiene dos limitaciones: primero, que no tiene facultad para dictar una nueva Constitución y, segundo, aunque no existe expresamente,

no debe derogar una garantía individual, porque ésta es un derecho humano ya reconocido como un derecho fundamental.

El procedimiento para reformar la Constitución, de acuerdo con el artículo 135, en relación con el 71 y 122 constitucionales, es el siguiente:

a) El Presidente de la República, los diputados, los senadores, las Legislaturas de los Estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal –está última, exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal- podrán presentar iniciativas de leyes ante el Congreso.

b) Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de reforma, es necesario, en cada una de ellas, un quórum de reunión de más de la mitad del número total de sus miembros: Doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores –artículo 63 constitucional.-

c) Posteriormente, se realizará la discusión, primero, en la Cámara en que se hubiese presentado la iniciativa, para lo cual el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que lo soliciten hacerlo en contra. El autor de la iniciativa o un miembro de la Comisión que dictaminó, explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del Pleno el asunto. El presidente, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto; si es así se procederá a realizar su votación.

d) La votación será nominal, aprobando en lo general y por artículos. El miembro en turno dirá, de pie y en voz alta, su nombre completo y el sentido de su voto; un secretario se encargará de computar los votos, al tenor de los artículos 147 y 148 del RIC.

e) Para su aprobación, será necesario un quórum de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, por lo menos ciento sesenta y siete diputados, y de la Cámara de Senadores, un mínimo de cuarenta y tres senadores.

f) Posteriormente, se necesitará de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

g) El Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente hará el computo de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la reforma.⁵⁷

Para concluir el proceso legislativo, anotaremos, que en el mismo es indispensable que los legisladores deben tener los conocimientos jurídicos-políticos que demanda el cargo mismo, lo que implica, contar con una depurada técnica, para lograr un mayor grado de claridad en la redacción de las leyes, teniendo como resultado que estas sean más eficientes y exactas, a fin de evitar en la medida de lo posible las lagunas de la norma jurídica.

8.- Juicio Político.

El artículo 109 constitucional en su último párrafo, concede acción popular –refrendado por el artículo 9° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, denominada en lo sucesivo LFRSP-, en cuya virtud cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos políticamente enjuiciables –los individuos señalados en el artículo 110 constitucional-, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad política.

En opinión del ya citado investigador Fernández Ruiz, "es preocupante que sólo los ciudadanos –que difícilmente llegan a tener elementos de prueba- puedan presentar denuncias respecto de las actuaciones de los servidores públicos que impliquen responsabilidad política, más no tengan ese derecho las personas jurídicas, quienes están en mayor posibilidad de contar con pruebas que acrediten tal responsabilidad..."⁵⁸; de lo expuesto en líneas anteriores, salta a la

⁵⁷ Cfr. Tomado de PEDROZA DE LA LLAVE Thalia, El Congreso de la Unión. Integración y Regulación, pp. 224-226.

⁵⁸ Cfr. Tomado de RUIZ FERNÁNDEZ Jorge, op.cit., p. 335.

vista que es acertado, ya que, indudablemente las personas jurídicas –en comparación con los ciudadanos comunes y corrientes, salvo excepciones- dada su naturaleza, poseen mejores medios para, demostrar, dado el caso, la responsabilidad de algún funcionario que sea candidato a que se le ejercite la acción del juicio político.

El juicio político sólo podrá iniciarse en el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y durante un año después, y se divide en dos etapas, la primera a cargo de la Cámara de Diputados –Jurado de Acusación- y la segunda, ante el Senado –Jurado de Sentencia-, según los artículos 9 y 10 de la LFRSP.

Al respecto del juicio político es interesante la situación que guarda el Presidente de la República, pronunciándose en torno a ello, incluso la SCJN en el siguiente sentido:

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al Presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía

entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado Mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad

PRECEDENTES

Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.⁵⁹

Como se desprende de la lectura del criterio sostenido por la Corte, el mismo encuentra sustento en la calidad política-jurídica que ostenta el Presidente de la República: La primera magistratura del país, siendo ante la comunidad internacional el Jefe del Estado Mexicano, razón por la cual, sería objetable que, pudiera ser sujeto de un procedimiento como lo es el juicio político –aunque si es responsable de traición a la patria y delitos del orden común-; no siendo aplicable lo expuesto a los gobernadores de las Entidades Federativas.

A) Etapa a cargo de la Cámara de Diputados.

Las denuncias contra servidores públicos que impliquen presunta responsabilidad política de los mismos deberán presentarse por escrito ante la Cámara de Diputados, la cual, como lo previenen los artículos 74, fr. V, párrafo

⁵⁹ Pleno de la SCJN, Materia Constitucional Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, febrero de 2000, Novena Época, p. 628.

segundo y 11° constitucional y 10 de la LFRSP, se erige en órgano instructor y de acusación, encargándose de sustanciar el procedimiento, por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, mismas que al instalarse deben designar de entre sus miembros a quienes integren la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos; asimismo debe integrarse la Sección Instructora en la Cámara de Diputados.

Una vez ratificada la denuncia ante la Cámara de Diputados, se turna para su trámite a la Subcomisión de Examen Previo, lo cual se debe informar a los coordinadores de los grupos partidistas representados en las Cámaras; dentro de un plazo no mayor de 30 días hábiles, dicha Subcomisión debe determinar si el denunciado es un servidor público, si la denuncia contiene elementos de prueba que acrediten que la conducta atribuida redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y si procede a incoar el procedimiento de juicio político, de lo contrario, deberá ser desechada la denuncia.

En su caso, la resolución de la Subcomisión de Examen Previo que declara procedente la denuncia se turna, a través de las Comisiones Unidas, a la Sección Instructora de la Cámara, la que deberá informar al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa, y que dentro de los siete días siguientes a la notificación deberá comparecer o informar por escrito; asimismo la Sección Instructora abrirá un periodo de pruebas ofrecidas tanto por el denunciante como por el denunciado, y las demás que la Sección estime necesarias, por estar facultada para practicar todas las necesarias para la comprobación de la conducta denunciada o del hecho materia de la misma.

Una vez concluida la instrucción del procedimiento, el expediente se pone a la vista del denunciante y del denunciado, a efecto de que puedan recabar los datos necesarios para formular sus respectivos alegatos, que deberán presentar dentro del plazo indicado por el artículo 15 de la Ley de la materia, transcurrido el

cual con o sin alegatos, la Sección Instructora debe formular sus conclusiones, las que debidamente fundadas, deberán contener los siguientes puntos:

PRIMERO: Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.

SEGUNDO: Que se encuentra acreditada la responsabilidad del denunciado.

TERCERO: La sanción que debe imponerse de conformidad con el artículo 8° de la ley referida.

CUARTO: Que de aprobarse las conclusiones se remita al Senado la declaración respectiva, en calidad de acusación, para los efectos legales correspondientes.

La Sección Instructora, dentro de un plazo de sesenta días naturales contados a partir de que fue turnada la denuncia, practicará todas las diligencias indispensables a erigirse en órgano de acusación, mediante una Comisión integrada por tres diputados.

De considerar la Cámara improcedente acusar al denunciado, éste continuara con el ejercicio de su cargo, de lo contrario deberá ser separado del mismo y puesto a disposición del Senado, a cuyo efecto se le debe enviar a este la acusación respectiva, según los artículos 11 al 21 de la LFRSP.

B) Etapa a cargo del Senado.

Una vez que el Senado reciba la denuncia, la deberá turnar a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará tanto a la Comisión de diputados encargada de la acusación, como al acusado y a su defensor para que, dentro del término de cinco días naturales siguientes al emplazamiento, presenten por escrito sus alegatos; transcurrido tal plazo, con o sin alegatos, la Sección de Enjuiciamiento habrá de entregar a la Secretaría del Senado sus conclusiones debidamente

fundadas, las que deberán contener la sanción propuesta para imponerse al denunciado, misma que no podrá ser otra que la destitución o la inhabilitación.

Una vez que el Senado ha recibido las conclusiones, se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones, citándose a sesión tanto a la Comisión de diputados –órgano de acusación-, como al acusado y a su defensor; en la fecha y hora previstos, el presidente del Senado lo declarará erigido en Jurado de Sentencia, y acto seguido la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, posteriormente se concederá de forma sucesiva la palabra a la Comisión de diputados, al denunciado y a su defensor, se pasará a discutir y a votar las conclusiones y a aprobar el acuerdo respectivo, para, finalmente, el presidente del Senado formule la declaratoria resolutive correspondiente, según el artículo 110 de la Constitución, en relación con los artículos 22 al 24 de la LFRSP.

Finalmente, es oportuno indicar que el último párrafo del artículo 110 constitucional les da el carácter de inatacables a las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras legislativas, por lo que no son impugnables en la vía del amparo las resoluciones emitidas en el juicio político.

Asimismo, los sentenciados en un juicio político tampoco podrán ser beneficiados con el indulto, contemplado en los artículos 94 al 98 del CPF –cabe precisar, que este, tiene su fundamento constitucional en el artículo 89, fracción XIV y, que podríamos definir de la siguiente forma, de conformidad con el investigador Francisco Pavón Vasconcelos: Es una figura del Derecho de Gracia, a través de la cual se declara la remisión total o parcial de una sentencia firme; por lo que constituye un medio extintor de la pretensión punitiva del Estado, respecto de las sanciones impuestas en sentencia ejecutoria, excepción hecha de la inhabilitación para ejercer profesión u oficio o algún derecho civil o político para desempeñar determinado cargo o empleo y, de la reparación del daño⁶⁰; ni

⁶⁰ Cfr. Tomado de VASCONCELOS PAVÓN Francisco, Diccionario de Derecho Penal, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 590.

tampoco, cobijarse con los beneficios de la amnistía, contemplada en el artículo 73 fr. XXII constitucional y 92 del CPF.

LAS CÁMARAS DEL CONGRESO.

1.- Integración.

A) La Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, - el estudioso e investigador Raúl Schmal indica- de acuerdo con nuestra normatividad constitucional sus integrantes son representantes de la Nación, es decir, representan cada uno a la totalidad del pueblo y no a los distritos o circunscripciones en las que fueron elegidos, puesto que estos existen sólo por la necesidad técnica de establecer demarcaciones territoriales que permitan lograr que el número total de diputaciones que conforman la Cámara esté de acorde con la población del Estado en cuestión.⁶¹

Podemos agregar que, los diputados no tienen mandato imperativo de los ciudadanos -derecho privado- sino una representación política, que significa que poseen amplia libertad e independencia en sus actuaciones, según su conciencia y su leal saber y entender, para responder a las demandas generales de la población.

Propiamente la integración de la Cámara de Diputados, según lo establece el artículo 52 constitucional, será de 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa -de acuerdo con este principio, gana el candidato que obtiene el mayor número de los votos emitidos, sea cual fuere su porcentaje de votación alcanzada-, mediante el sistema de distritos electorales uninominales - consiste en dividir el total de la población del país entre los distritos señalados, según lo señala el artículo 53 constitucional- y, 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional -tienen acceso a la Cámara,

⁶¹ Cfr. Tomado de SCHMAL GONZÁLEZ Raúl. op.cit., pp. 262-263.

aquellos que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías en el acto correspondiente-, mediante el sistema de listas regionales, votadas en 5 circunscripciones nominales -estos conceptos como se puede apreciar son propios del Derecho Electoral, en consecuencia escapan a los propósitos del presente trabajo, por lo que únicamente los mencionamos-; en total son 500 diputados.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

Los requisitos para ser diputado se consagran en el artículo 55 constitucional:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.
- No ser Ministro de algún culto religioso.
- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

B) El Senado.

Por su parte, el Senado, en la Teoría del Federalismo, tradicionalmente se acepta que representa a las entidades federativas, sin embargo, de la estructura de la Constitución de 1917 se infiere, que al igual que los diputados, son representantes de la Nación y no de las entidades federativas.

Su integración de conformidad con el artículo 56 constitucional, es la siguiente: Conforman la Cámara de Senadores 128 parlamentarios, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. Los 32 senadores restantes serán elegidos mediante el sistema de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, de acuerdo a lo establecido por la ley.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Los requisitos para ser senadores al Congreso de la Unión, se consagran en el artículo 58 constitucional:

➤ Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección.

2.- Organización.

Para que las Cámara del Congreso pueden realizar todas las funciones y facultades que les otorga la Constitución, es preciso, que primeramente se verifique su instalación y posteriormente deberá contar con una compleja estructura interna de dirección, de coordinación y de apoyo técnico-administrativo.

A) La Mesa de Decanos.

Como medida para agilizar y facilitar la instalación de las Cámaras se estableció un procedimiento previo, al instituirse una Mesa de Decanos, cuya función será la de declarar la legal constitución de aquellas, siendo muy semejante el mecanismo en ambas.

Cabe señalar, que respecto de la instalación de las Cámaras corresponderá tanto al Secretario General de la Cámara de Diputados, como al de

Servicios Parlamentarios en la de Senadores, realizar todos los actos preparatorios que, faciliten la instalación de las Cámaras, verbigracia, hacer el inventario de las constancias de validez, que acrediten a los legisladores electos, preparar la lista de los legisladores electos a la nueva Legislatura, las credenciales de identificación y de acceso, a la sesión constitutiva; notificar a los integrantes de la nueva Legislatura, la fecha y hora para la celebración de la sesión.

Reunidos los legisladores en el salón de sesiones de la Cámara respectiva, informará que cuentan con la documentación relativa de los legisladores electos, credenciales de identificación y acceso, lista completa de los legisladores que integran la Cámara, la antigüedad en los cargos de los legisladores y mencionarán por su nombre a los que corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el presidium —se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; en caso de presentarse antigüedades iguales, los cargos se establecerán a favor de quienes hayan pertenecido a mayor número de Legislaturas, y en su caso, a los de mayor edad. Finalmente, si ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como senador o como diputado, se acudirá a la mayor antigüedad como legislador federal y en su defecto como local-.

Comprobado y declarado el quórum, se desahogarán las protestas que ordena la Constitución, primero del presidente de la Mesa de Decanos y después, la de los legisladores. Inmediatamente se procede a la elección de la Mesa Directiva, procurando hacerlo de acuerdo a los principios de pluralidad y proporcionalidad, así lo contemplan los artículos 14, 15, 59 y 60 de la LOCG.

Podemos finalizar, lo concerniente a la Mesa de Decanos, citando a quien se ha dedicado a estudiar la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, el tratadista José Ramón Cossío D., quien se expresa en la siguiente forma: "La Mesa de Decanos, significa el establecimiento de un sistema desvinculado por completo de la Legislatura anterior; al punto de poder afirmarse que se trata de un

sistema de autogeneración orgánica. Al terminar una Legislatura los senadores concluyen en su totalidad sus funciones y, son los nuevos integrantes, los que por sí mismos, llevan a cabo la constitución de sus órganos, a partir del establecimiento de uno de ellos: La Mesa de Decanos, misma que posee un carácter transitorio, por lo que su existencia, difícilmente podría extenderse más allá del 31 de agosto; además, sus facultades son limitadas, puesto que su presidente no podrá ejercer las prerrogativas propias de las Cámaras o exigirle el respeto a la de sus integrantes, debido a que no tiene el carácter de órgano de gobierno, por no encontrarse constituido y por estar en funciones los órganos de la Legislatura saliente".⁶² Así, la instalación de las Cámaras, ha optado por un mecanismo independiente y desvinculado de la Legislatura saliente, acoplándose de tal forma, a las demandas del actual sistema político mexicano, que encumbra sobre todas las cosas a la democracia.

B) La Mesa Directiva.

La Mesa Directiva en cada una de las Cámaras es un cuerpo colegiado, es el órgano rector, de dirección y de gobierno del Pleno de la Asamblea deliberativa.

a) En la Cámara de Diputados.

La Mesa Directiva se instituye de acuerdo a lo establecido por los artículos 17 al 20 de la LOCG: Es elegida por el Pleno de la Cámara, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, emitido bien sea por cédula o mediante el sistema de votación electrónica; se integra con un presidente –que dura en funciones un año, con posibilidades de reelección-, tres vicepresidentes y tres secretarios.

La Mesa Directiva actuará de acuerdo a los principios de imparcialidad y objetividad en la conducción de las sesiones de la Cámara y asegurará el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantizará que en

⁶² COSSÍO D. José Ramón, Los Órganos del Senado de la República, primera edición, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 187.

los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la Ley, teniendo en general las siguientes atribuciones.

➤ Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara.

➤ Realizar la interpretación de las normas de esta Ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión.

➤ Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la CDPTL.

➤ Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.

➤ Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones —son las proposiciones verbales o escritas, presentadas por un parlamentario, que tiene por objeto la interrupción o el discurso de un orador⁶³—, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

➤ Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

➤ Designar las Comisiones de Cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial.

➤ Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el Servicio de Carrera parlamentaria, a efecto de que la CDPTL lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.

b) En el Senado.

Respecto de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, de acuerdo con los artículos 17, 22, 62 al 67 de la LOCG y el artículo 10 del RIC, se integra

⁶³ OROZCO GÓMEZ Javier. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 625.

con un presidente, tres vicepresidentes, y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los presentes y en votación por cédula. Su duración será de un año, sus integrantes podrán ser reelectos y deberán actuar respetando los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. Además su presidente es el representante de la Cámara, así como el de la unidad de la misma.

Las facultades de la Mesa Directiva en la Cámara de Senadores:

- ♦ Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente.
- ♦ Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la JCP y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias.
- ♦ Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.
- ♦ Designar las Comisiones de Cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.
- ♦ Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.
- ♦ Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.
- ♦ Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el presidente de la Mesa turnará

el presupuesto mensual al presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes.

➤ ♣Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

➤ ♣Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las Secretarías Generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos.

➤ ♣Organizar y supervisar las funciones a cargo de las Secretarías Generales, la Tesorería, el Servicio Civil de Carrera y crear las Unidades Administrativas que requiera la Cámara.

◆Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los Acuerdos aplicables.

Las facultades que se precisan con el símbolo◆, serán ejercidas por el presidente de la Mesa Directiva.

Las facultades que se precisan con el símbolo♣, serán ejercidas de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva. En caso de empate, el presidente de la misma tendrá voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes.

C) La Junta de Coordinación Política (JCP).

La Junta de Coordinación Política es el órgano destinado a propiciar la injerencia de los grupos parlamentarios en la coordinación de las tareas legislativas en ambas Cámaras; es el órgano que expresa la pluralidad de la composición de cada una de las Cámaras.

La JCP es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin

de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden, siendo regulada dicha institución en la LOCG, en los artículos 31 al 35, en la Cámara de Diputados y, 80 al 83 en el Senado, en los siguientes términos:

La JCP se compondrá por los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas Cámaras.

a) La Cámara de Diputados.

La organización y funcionamiento de la JCP es la siguiente: Se integra de acuerdo con los coordinadores de cada grupo parlamentario. Su presidente, para la duración de toda la Legislatura, será el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta. Sin embargo, sino se obtiene dicho quórum, la votación de la presidencia será anual y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de diputados que lo integren.

A más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara de Diputados deberá instalarse la JCP, cuyas decisiones se adoptarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, -en cuya virtud los coordinadores emitirán y representarán, tantos votos como miembros integren su grupo parlamentario-; a sus reuniones, que habrán de celebrarse cuando menos una vez a la semana -salvo durante los recesos-, podrá concurrir con voz pero sin voto, el secretario general de la Cámara, a quien corresponde preparar la documentación necesaria para las reuniones, levantar el acta correspondiente y llevar el registro de los acuerdos adoptados.

Las atribuciones de la JCP en la Cámara de Diputados, son las siguientes:

➤ Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.

- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.

- Proponer al Pleno la integración de las Comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la JCP podrá hacer la designación a propuesta de su presidente.

- Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara.

- Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara.

- Elaborar y proponer a la CDPTL el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.

- Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

- Las demás que le atribuyen esta Ley, o los ordenamientos relativos.

b) El Senado.

En la Cámara de Senadores la JCP –al tenor de los artículos 80 al 83 de la LOCG- se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y, además, de dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que represente la primera minoría. Sus decisiones serán por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios y de acuerdo al número de senadores con que cuenten respecto del total de la Cámara. Será presidente, y durante toda la Legislatura, el coordinador del grupo parlamentario

que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la JCP. Sin embargo, si no se obtiene esta votación, la presidencia será alternada y por un periodo de año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen cuando menos el 25% del total de la Cámara.

Las atribuciones de la JCP en el Senado son las siguientes:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.
- Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma.
- Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las Comisiones, con el señalamiento de las respectivas Juntas Directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente.
- Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su presidente, para dichos efectos.
- Proponer al presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.
- Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.

D) La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL).

La CDPTL es una de las innovaciones de la LOCG –artículos 37 y 38- de 1999, al parecer tienen como antecedente “la Conferencia de los Presidentes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados Italiana”.⁶⁴

En México, la CDPTL es un órgano exclusivo de la Cámara de Diputados, que se encarga de planear la actividad legislativa, deliberativa, de control y evaluación del Congreso de la Unión; se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la JCP, sin perjuicio de que asistan a sus reuniones los presidentes de las Comisiones, cuando exista un asunto de sus competencias.

La CDPTL se reunirá cuando menos cada 15 días en los periodos ordinarios y cuando así lo determine en los periodos de receso, a convocatoria de su presidente o a solicitud de al menos tres de los coordinadores de grupos parlamentarios; adoptará sus resoluciones por consenso, en caso de no alcanzarse éste, será por mayoría absoluta mediante voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, el presidente sólo votará en caso de empate.

Las atribuciones de la CDPTL son las siguientes:

➤ Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.

➤ Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta Ley.

⁶⁴ PEDROZA DE LA LLAVE Susana Thalia, El Congreso General Mexicano, Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual, p. 210.

- Impulsar el trabajo de las Comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara, en los términos que señala esta Ley.
- Las demás que se derivan de esta Ley y de los ordenamientos relativos.

E) Organización técnica-administrativa.

Las Cámaras del Congreso para realizar cabalmente las funciones que le son propias, dada la naturaleza deliberativa de la institución representativa que integran, requieren contar con una estructura y personal de apoyo administrativo, a fin de llevar a buen término su arduo trabajo, por lo que en el presente punto, grosso modo, mencionaremos cual es esa organización que guardan cada una de las Cámaras.

La legislación que regula el ámbito administrativo del Poder Legislativo es la Constitución, artículo 70, párrafo segundo, al señalar que el Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; la LOCG, el RIC, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el Estatuto Jurídico del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República y los diversos acuerdos parlamentarios.

a) La Cámara de Diputados.

- La Secretaría General.

En los términos del artículo 48 de la LOCG, la Secretaría General constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados, la prestación de los cuales queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, cuyos trabajos compete dirigir y supervisar al secretario general.

El secretario general de la Cámara será nombrado por el Pleno, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la CDPTL, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.

* La Secretaría de Servicios Parlamentarios (SSP).

La SSP se integra con funcionarios del Servicio de Carrera. Su titular es designado por el Consejo Directivo de dicho Servicio con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pudiendo la CDPTL oponerse al nombramiento por el voto ponderado de las dos terceras partes de la Cámara. Dicho titular durará en el cargo indefinidamente en tanto no incurra en alguna de las causas de remoción previstas en el EOTASCCD. Para ocupar dicho cargo, además, de los requisitos para ser secretario general, deberá acreditar experiencia o conocimientos en Derecho Parlamentario por ejercicio profesional o docencia, según lo indican los artículos 12, 13 y 14 del EOTASCCD.

Atendiendo el artículo 49 de la LOCG, a la SSP le corresponde prestar los siguientes servicios:

- Servicios de Asistencia Técnica a la Mesa Directiva;
- Servicios de la Sesión;
- Servicios de las Comisiones;
- Servicios del Diario de Debates;
- Servicios del Archivo y de Bibliotecas.

Además, la Cámara, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la SSP, contará con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública y de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

* La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros (SSAF).

Atendiendo a la autoridad de los artículos 51 y 52 de la LOCG la SSAF se integra con funcionarios de carrera; al titular de la misma, le compete velar por la eficiencia de la Secretaría

Los servicios que brinda la SSAF son los que a continuación se transcriben:

- Los servicios de recursos humanos y materiales;
- Los servicios de tesorería;
- Los servicios generales y de informática;
- Los servicios jurídicos;
- Los servicios de seguridad y;
- Los servicios médicos y de atención a diputados.

- Otros órganos técnicos.

* La Contraloría Interna.

La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la CDPTL y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno, de conformidad con el artículo 53 de la LOCG.

* La Coordinación de Comunicación Social.

La Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones. La Coordinación depende de la Presidencia de la Mesa Directiva. Su organización y funciones, así como la

designación de su titular y del personal que la integre, se rige por lo dispuesto en el EOTASCCD, según lo prescribe el artículo 54 de la LOCG.

* La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los Integrantes de los Servicios Parlamentario y Administrativo y Financiero de la Cámara.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los Integrantes de los Servicios Parlamentario y Administrativo y Financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran, atendiendo el artículo 55 de la LOCG.

b) La Cámara de Senadores.

Por su parte, el Senado cuenta con la Secretaría General de Servicios Parlamentarios (SGSP), la Secretaría General de Servicios Administrativos (SGSA), con la Tesorería, la Contraloría Interna, el Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado y las diferentes Unidades Administrativas que acuerde la Mesa Directiva –verbigracia, la Coordinación de Comunicación Social, el Instituto de Investigaciones Legislativas, etc.-, así lo establece el artículo 106 de la LOCG.

-Las Secretarías.

Los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la Legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa

grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno, según el artículo 107 de la LOCG.

* La SGSP tiene las siguientes funciones, de conformidad con el artículo 109 de la LOCG.

➤ Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno.

➤ Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos.

➤ Asistir a los secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno.

➤ Auxiliar al presidente de la JCP en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones.

➤ Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos.

➤ Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados.

➤ Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las Comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

➤ Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los Acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.

* La SGSAF tiene a su cargo las siguientes funciones, al tenor del artículo 110 LOCG:

➤ Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia.

➤ Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara.

➤ Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

* La Tesorería del Senado tiene las siguientes atribuciones por disposición de le artículo 111 de la LOCG:

➤ Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al Presupuesto de Egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado.

➤ Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara.

➤ Hacer los pagos de dietas y sueldos de los senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto.

➤ Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara.

➤ Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara.

➤ Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del presidente de la Cámara.

➤ Las demás que esta Ley, el Reglamento y los Acuerdos de la Mesa Directiva le confieran.

* La Contraloría Interna.

Los artículos 112 y 113 de la LOCG, establecen que la Cámara tendrá una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la JCP. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

La Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los

grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

* Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado.

Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el Servicio Civil de Carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta Ley, y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así lo refieren los artículos 114 y 115 de la LOCG.

El tema relacionado con el Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo, lo abordaremos con la amplitud debida en el último capítulo del presente trabajo.

3.- Sesiones, quórum y votaciones de las Cámaras.

A) Sesiones.

Conforme lo dispone el RIC en su artículo 27, las sesiones de las Cámaras podrán ser ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas y permanentes.

➤ Son ordinarias, las que se celebren durante los días hábiles de los periodos constitucionales, serán públicas y comenzarán, por regla general, a las doce horas. En los periodos de sesiones ordinarias podrán tratarse tanto el estudio, la discusión como la votación de las iniciativas de ley. Asimismo, resolverán los demás asuntos que le correspondan de acuerdo a la Constitución, entre éstos, los relativos a la presentación del informe presidencial; a la designación del Presidente de la República a falta de titular; al envío de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos; así como de la Cuenta Pública.

Por otro lado, el Congreso en cada periodo deberá ocuparse preferentemente de los asuntos que señale la LOCG.

En cuanto a la solución, para el caso en que las Cámaras no se pongan de acuerdo, para poner término a las sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas constitucionalmente, el Presidente de la República resolverá simplemente como árbitro.

➤ Las sesiones extraordinarias serán las que se celebren fuera de los dos periodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos; es decir, que éstas se podrán realizar del 16 de diciembre al 14 de marzo y del 1° de mayo al 30 de agosto. También serán extraordinarias cuando las Cámaras hubiesen acordado concluir anticipadamente el periodo ordinario de sesiones y surja inmediatamente un asunto grave o importante que requiera una solución urgente, verbigracia, la suspensión de garantías individuales. Además las sesiones extraordinarias podrán ser secretas o públicas, al tenor del artículo 39 del RIC.

El artículo 79 constitucional, fr. IV, señala que la Comisión Permanente puede ejercer la facultad de convocar a sesiones extraordinarias de motu proprio, a través de un quórum de votación de dos terceras partes de sus miembros presentes, o bien a propuesta del Ejecutivo. De tal forma el Presidente de la República también podrá convocar a sesiones extraordinarias, pero mediante acuerdo de la Comisión Permanente, en relación con el artículo 89 constitucional fr. IX.

La convocatoria de sesiones extraordinarias, conforme al artículo 78 y en relación con el 67 constitucionales, deberá señalar el objeto de las mismas. Posteriormente el presidente de la Comisión Permanente, en la apertura de las sesiones extraordinarias, será quien informe acerca de los motivos que originaron la convocatoria, en relación con el artículo 69 constitucional.

➤ Serán permanentes, las que se celebren con ese carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

➤ Las sesiones públicas se caracterizan por no exigir reserva o secreto en su tratamiento, por lo que no existe inconveniente en cuanto a su divulgación, generalmente se inician a las doce horas.

➤ Las sesiones secretas son aquellas que se celebran los lunes de cada semana, después de la sesión pública, para despachar los asuntos que requieran reserva, pero también podrá darse el caso de sesión secreta extraordinaria por disposición del presidente de la Cámara, a petición de un miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo, de acuerdo al artículo 31 del RIC.

➤ La LOCG, añade a las anteriores especies de sesiones: la sesión constitutiva, la sesión conjunta y la sesión solemne. La primera es aquella que se celebra para la renovación de cada Cámara con los legisladores electos que

hayan recibido su constancia de mayoría y validez y los que figuren en la constancia de asignación proporcional, y con la cual iniciará cada Cámara sus funciones el primero de septiembre, según el artículo 14. La segunda, o sea la sesión conjunta de las Cámaras, es la reunión del Congreso para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85 y 87 de la Constitución, las cuales deberán también tener el carácter de solemnes, de conformidad con el artículo 5° de la referida Ley.

Respecto de las modificaciones que se han dado en relación a las sesiones del Congreso de la Unión, ninguna de ellas ha sido en el sentido de ampliar el tiempo de los periodos ordinarios de sesiones, aquí acudimos al conocimiento experto en la materia de la tratadista Thalía Pedroza De la Llave que se expresa al respecto en los siguientes términos: *"Las consecuencias de periodos tan reducidos son en general la escasa evolución y fortalecimiento del Poder Legislativo; se genera en consecuencia por un lado, su ineficacia y, por otro, la antidemocracia, puesto que el Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad debido a que durante siete meses éste no está reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos, representa tan sólo 6% de los 628 parlamentarios en total".*⁶⁵

En el punto referente a los periodos de sesiones del Congreso, indudablemente que es preocupante el desequilibrio que existe entre el tiempo efectivo de actuación de la institución deliberativa y sus recesos, en comparación con, los otros dos Poderes Federales, sin embargo, es importante recordar la iniciativa que existe al respecto, para aumentar el tiempo efectivo del segundo periodo ordinario de sesiones.—en lugar de iniciar el 15 de marzo, como se establece actualmente, se propone que se a partir del 1° de febrero de cada año, hasta el 30 de abril del mismo año—; no obstante, que aún no se concluye el proceso legislativo respectivo, significa un avance en la materia, acorde a la

⁶⁵ *Ibidem*, p. 94.

realidad parlamentaria del siglo XXI; para no caer en obvias repeticiones, remito a lo expuesto en páginas anteriores.

B) Quórum, votaciones y mayoría.

Todas las Asambleas requieren de un número determinado de miembros para funcionar y tomar decisiones, teniendo estas, en consecuencia validez: a este número mínimo de miembros que se requiere se da el nombre de *quórum*, el cual una vez satisfecho, las decisiones se toman por mayoría de los presentes. La mayoría es, pues, "el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el quórum".⁶⁶

Las reglas establecidas en la Constitución relativas al *quórum* y a la mayoría son las siguientes:

La regla general, consignada en el artículo 63 constitucional, establece que el quórum para que las Cámaras puedan abrir sus sesiones, se requiere en cada una de ellas, de más de la mitad de sus miembros.

Hay, sin embargo, un caso de quórum especial previsto en el artículo 84 constitucional, que en las hipótesis previstas por dicho precepto se requieren las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras para designar al Presidente de la República interino.

Existe además, otro caso en que se quebranta la regla de que no puede haber actuación reglamentaria sin *quórum*, y es el supuesto referido en el artículo 63 constitucional, cuando dispone que los miembros de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho que no aceptan el cargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco

⁶⁶ SCHMAL GONZÁLEZ Raúl, op.cit., p. 260.

lo hiciesen se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. En la hipótesis del precepto, se reúne la Cámara sin quórum y toma tres decisiones sucesivas: Prevenir a los ausentes para que se presenten, llamar a los suplentes y convocar a nuevas elecciones.

C) Clasificación de las votaciones.

El Diccionario de la Lengua Española refiere que, "clasificar, tiene diferentes acepciones: Significa ordenar o disponer por clases. También quiere decir obtener determinado puesto en una competición".⁶⁷

Así, de acuerdo con el artículo 146 del RIC hay tres clases de votaciones: Nominales, económicas y por cédula; prohíbe las votaciones por aclamación.

➤ Votación nominal: Cada miembro de la Cámara se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido añadiendo si o no, así lo ordena el artículo 147 fracción I del RIC.

➤ Votación económica: Se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben, según el artículo 149 del RIC.

➤ Votación por cédula: Se empleará este procedimiento en las votaciones para elegir personas. Las cédulas –hojas de papel- se entregarán al presidente de la Cámara, y éste las depositará en una ánfora. Concluida la votación, el secretario sacará las cédulas, una después de otra y, finalmente, se hará el cómputo y se publicará el resultado, al tenor de los artículos 153 y 154 del RIC.

D) Clases de mayoría.

Hay dos clases de mayorías: La absoluta y la relativa. La absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones. La mayoría relativa es la que decide entre más

⁶⁷ Diccionario de la Lengua Española, op.cit., p. 76.

de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.⁶⁸

Existen algunos casos de excepción a la regla general sobre mayorías absoluta y relativa. Los casos en que por tratarse de dos proposiciones, esto es, un dilema, debería decidir la mayoría absoluta, y sin embargo, la Constitución exige dos tercios de los presentes, son los que a continuación se mencionan: El artículo 72, inciso c) exige la mayoría de dos terceras partes del número total de votos, para superar el veto del Ejecutivo. El artículo 78, fr. IV., señala la misma mayoría para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias. El artículo 110 reclama también un mínimo de dos tercios para que sea declarado culpable de delitos oficiales un funcionario con fuero, por más que el cómputo de los dos tercios se haga en relación con el total de miembros del Senado. Por último, para las reformas constitucionales también es necesario un mínimo de dos tercios de votantes, según lo dispone el artículo 135. En lo que respecta a la regla de mayoría relativa, el único caso de excepción es el previsto en el artículo 76 fr. V, conforme a lo cual se necesita que uno de los tres candidatos que presenta el Presidente de la República, reúna por lo menos dos terceras partes de votos de los senadores presentes, para que resulte nombrado gobernador del Estado cuyos poderes han desaparecido; según la regla general bastaría para ese efecto la simple mayoría.

4.- Las Comisiones.

En lo concerniente a las Comisiones, hay que recordar que su concepto, así como algunas generalidades ya lo abordamos en el apartado del Congreso de la Unión, por lo que en este punto, completaremos el tema, haciendo hincapié en la situación que guardan las Comisiones en cada una de las Cámaras.

A) Clasificación doctrinaria de las Comisiones.

Las Comisiones doctrinariamente se pueden clasificar de acuerdo a los siguientes criterios:

⁶⁸ Cfr. Tomado de FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, op.cit., pp. 249-351.

a) Por su creación: Por ministerio de ley – son las Comisiones ordinarias de dictamen legislativo, y aquellas que con este mismo carácter realizan funciones específicas-; por acuerdo del Pleno –son las Comisiones especiales y las conjuntas, las primeras para hacerse cargo de un asunto específico, y las segundas para atender asuntos de interés común, de acuerdo a los artículos 42, 87 y 88 de la LOCG y 71 del RIC.

b) Por su permanencia: Permanentes, las Comisiones ordinarias que se mantienen y funcionan durante toda la Legislatura, según el artículo 39 de la LOCG y; transitorias, son las Comisiones especiales, que se crean con un plazo determinado para efectuar las tareas encomendadas, verbigracia, las de investigación, jurisdiccionales y especiales, de acuerdo con los artículos 41 y 42 de la LOCG.

Las de investigación y jurisdiccionales; las primeras se crean para el ejercicio de la facultad referida en el artículo 93 constitucional, relativo a conocer el funcionamiento de la Administración Pública Federal Paraestatal, -las empresas de participación estatal mayoritaria y los organismos descentralizados federales- aunque de hecho, también para conocer cualquier asunto de interés público, de acuerdo con los artículos 85.1.c. de la LOCG en relación con los artículos 53 y 90 del RIC. A propósito de las Comisiones de investigación, en opinión del doctrinario Torres Muro: Primero, que estas Comisiones tienen la naturaleza, de ser instrumentos de lucha política en un régimen parlamentario, en que el enfrentamiento se produce, ya no entre las Cámaras en su conjunto y el Poder Ejecutivo, sino entre este, último apoyado por la mayoría y los grupos de presión; segundo, las Comisiones son instrumentos de control político, a través de las cuales pueden ser aclarados en el ámbito de las tareas políticas de control, sospechas de violación a la ley y otras irregularidades, sin tener que llegar a calificarlas de delito; tercero, son instrumentos, tanto de control como de información, ya que son un medio de control de la actividad del Poder Ejecutivo,

pero también sirven para aliviar el déficit de información del cual adolece en ocasiones el Parlamento.⁶⁹

Se puede resumir, así que, las Comisiones de investigación revisten una doble naturaleza: Son instrumentos de información y también de control político, es decir, al tener el carácter de órganos que proporcionan información al interior del parlamento, consiguientemente también lo son de control político, o sea, en virtud de los datos que obtienen, poseen y manejan, están en posición de mantener controlada determinada situación.

Las Comisiones jurisdiccionales, conocen sobre la probable responsabilidad de los servidores públicos-, así lo señalan los artículos 40.5., 85.1.b. y 101.1. de la LOCG.

Por su parte las Comisiones especiales, se crean cuando se considere necesario hacerse cargo de un asunto en particular, mediante el acuerdo del Pleno, quien señalará su objeto, el número de integrantes que la conformarán y el plazo para realizar las tareas encomendadas; extinguiéndose cuando haya cometido su encargo o bien al termino de la Legislatura, así lo establecen los artículos 42., 85.1., 88.1 de la LOCG y 71 del RIC.

c) Por la materia que conocen: Comisiones administrativas, tienen por objeto de estudio una materia de la Administración Pública, por ejemplo, de Agricultura, de Ganadería y Desarrollo Rural; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes, etc.

d) Por su objeto, las Comisiones pueden ser ordinarias de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio. Las Comisiones ordinarias de dictamen legislativo, tienen a su cargo dictaminar las iniciativas de ley o decreto que le son turnadas; existen, también las de información y control evaluatorio, en

⁶⁹ Cfr. Tomado de TORRES MURO Ignacio, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 19 y ss.

las materias correlativas al ramo o área a las que corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así lo disponen los artículos 93 de la Constitución y 39, 85, 86 y 89 de la LOCG.

e) Adicionalmente, de la lectura de los artículos 39 y 90 de la LOCG, se desprende la existencia de tres tipos de Comisiones, ordinarias semejantes, Comisiones semejantes sólo en alguna materia y Comisiones exclusivas de cada Cámara.

Son Comisiones ordinarias semejantes, verbigracia, las de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social y Trabajo y Previsión Social.

Son Comisiones semejantes sólo en alguna materia: Gobernación; Población y Seguridad Pública; Puntos Constitucionales y Sistema Federal; Desarrollo Social y Vivienda; Justicia y Derechos Humanos.

Las Comisiones exclusivas de cada Cámara son en la de Diputados: La de Atención a Grupos Vulnerables; Comercio y Fomento Industrial; Fomento Cooperativo y Economía Social; Presupuesto y Cuenta Pública y Turismo. En tanto que para el Senado: La de Administración; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Distrito Federal; Estudios Legislativos; Federalismo y Desarrollo Municipal; Jurisdiccional; Belisario Domínguez y Reglamentos y Prácticas Profesionales.

f) De gobierno cameral, por ejemplo, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

g) De estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, por ejemplo, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado.

B) Constitución e integración.

Las Comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, se integran hasta con 30 miembros en la Cámara de Diputados y 15 en el Senado, en tanto durarán en el cargo por el término de la Legislatura.

Ningún parlamentario podrá pertenecer a más de dos Comisiones, en la Cámara de Diputados y a más de cuatro en el Senado, aunque no existe impedimento para pertenecer a la Comisión Jurisdiccional o a la de Investigación.

En cuanto a la conformación de las Comisiones, la JCP propondrá a quienes deban presidirlas e incluso los secretarios; tomando en cuenta los principios de pluralidad y proporcionalidad; los antecedentes y la experiencia legislativa de los parlamentarios; y finalmente dando la preferencia de inclusión en aquellas Comisiones que solicite el coordinador del grupo parlamentario, que por dimensiones de su grupo, no participe en la totalidad de Comisiones, al tenor de los artículos 43, 92 y 104 de la LOCG.

C) Atribuciones.

En este contexto, atendiendo lo dispuesto por los artículos 45, 97, 98 de la LOCG y 83, 87, 88, 89 y 90 del RIC, las Comisiones podrán, para el buen despacho de los negocios que se les encomiendan:

- Elaborar su programa anual de trabajo.
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la CDPTL.
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente.
- Sesionar cuando menos una vez al mes.
- Solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender, de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.

- Dirigirse en queja ante el titular de la dependencia o ante el Presidente de la República, cuando no se proporcione la información en un plazo razonable.
- Hacer el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según corresponda.
- Formular un documento en el que consten las conclusiones de su análisis.
- Emitir opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, según el artículo 79 fr. I constitucional.
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la CDPTL.

C) Ventajas y desventajas del sistema de Comisiones.

En opinión del tratadista Basterra Montserrat Daniel, entre las ventajas que representan las Comisiones al interior de la vida parlamentaria, se encuentran las siguientes:

- Agilización del procedimiento legislativo.
- Especialización de los miembros de la Comisión con base en la división del trabajo.
- Mayor control de las Comisiones sobre el Gobierno y su Administración.

Entre los aspectos negativos que entrañan las Comisiones, se consignan los siguientes:

- Peligro de transferir paulatinamente, el poder aun número reducido de personas.
- La especialización creciente de las Comisiones, ha incidido en el creciente carácter reglamentarista de las leyes; por lo que las fronteras materiales entre el Legislativo y el Ejecutivo tienden a desaparecer.

➤ El sistema de Comisiones ha provocado un enfrentamiento entre mayorías y minorías, por lo que las funciones de control y fiscalización que corresponden a la oposición, se han perdido notablemente.⁷⁰

En la actualidad, podemos afirmar que, el sistema de Comisiones está basado en la división del trabajo y en la consiguiente especialización de sus miembros, teniendo como unos de sus mayores méritos la eficiencia y eficacia en el desempeño de las labores parlamentarias; además, dada su naturaleza –célula funcional del Congreso y de las Cámaras- son determinantes en atención al poder y control que detentan, en las relaciones entabladas y en las decisiones adoptadas hacia el interior de la institución deliberativa.

D) La Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados cuenta con Comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes, de conformidad con el artículo 39 de la LOCG:

- Agricultura y Ganadería.
- Asuntos Indígenas.
- Atención a Grupos Vulnerables.
- Ciencia y Tecnología.
- Comunicaciones.
- Cultura.
- Defensa Nacional.
- Desarrollo Metropolitano.
- Desarrollo Rural.
- Desarrollo Social.
- Economía.
- Educación Pública y Servicios Educativos.
- Energía.

⁷⁰ Cfr. Tomado de BASTERRA MONTSERRAT Daniel, Las Comisiones Legislativas con Delegación Plena, España, Editorial Comares, 1997, pp. 8-10.

- Equidad y Género.
- Fomento Cooperativo y Economía Social.
- Fortalecimiento al Federalismo.
- Gobernación.
- Hacienda y Crédito Público.
- Justicia y Derechos Humanos.
- Juventud y Deporte.
- Marina.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Participación Ciudadana.
- Pesca.
- Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.
- Presupuesto y Cuenta Pública.
- Puntos Constitucionales.
- Radio, Televisión y Cinematografía.
- Recursos Hidráulicos.
- Reforma Agraria.
- Relaciones Exteriores.
- Salud.
- Seguridad Pública.
- Seguridad Social.
- Trabajo y Previsión Social.
- Transportes.
- Turismo.
- Vivienda.

Adicionalmente, el artículo 40 de la LOCG prevé la existencia de otras Comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados: la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la Comisión del Distrito Federal, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Jurisdiccional,

las Comisiones de investigación y por último, las Comisiones especiales que podrá acotar el Pleno de la Cámara para hacerse cargo de un asunto específico.

a) La Comisión de Reglamentos y Prácticas Reglamentarias.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias tiene a su cargo:

- Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camerales.
- Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento.
- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

b) La Comisión del Distrito Federal.

Se encomiendan a esta Comisión las tareas de dictamen legislativo y de información, relativas al ejercicio de las atribuciones asignadas a la Cámara de Diputados en el apartado A del artículo 122 constitucional, las cuales son expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y en todo lo relativo a éste, que no sea de las materias expresamente asignadas a su Asamblea Legislativa, así como dictar las disposiciones de carácter general que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión.

c) La Comisión de Vigilancia.

Compete a la Comisión de Vigilancia de la Cámara –al tenor del artículo 40.4. de la LOCG, en relación con los artículos 79 constitucional y 69 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; denominada en lo sucesivo como LFSF,- encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, -ASF-, teniendo entre otras funciones, las siguientes:

- Fungir como enlace de comunicación entre la Cámara y la ASF.

- Informar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública acerca del resultado de la Cuenta Pública.
- Conocer el programa anual de actividades de la ASF.
- Conocer el informe anual de la ASF a efecto de determinar si ésta cumple las funciones de su competencia.
- Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación; así, como su remoción, por las causas previstas tanto en la Constitución como en la LFSF.
- Proponer al Pleno, al titular de la Unidad de Evaluación y Control, que es un órgano de la propia Comisión, encargado de vigilar el estricto cumplimiento de los servidores públicos de la ASF; así como su asignación de recursos humanos, materiales y presupuestales.

d) La Comisión Jurisdiccional.

La integración de la Comisión Jurisdiccional tiene como finalidad, nombrar de entre sus miembros cuando sea el caso, a los que habrán de integrar la Sección Instructora encargada de las funciones atribuidas a la Cámara de Diputados en los procedimientos de declaración de procedencia y de juicio político, que se refiere el título cuarto de la Constitución.

e) Comisiones de Investigación.

Propiamente estas Comisiones, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 41 de la LOCG, indagarán acerca del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, Comisiones que podrán integrarse cuando menos con la cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados.

f) Comisiones Especiales.

El artículo 42 de la LOCG prevé la existencia de estas Comisiones, cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto en particular; señalándose en el acuerdo de creación su objeto, el número de sus integrantes y

el plazo para efectuar las tareas encomendadas; verbigracia, la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familia.

g) Comisiones de Cortesía.

De forma semejante al ámbito del Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras se integran, de conformidad con lo previsto por la LOCG y el RIC, efímeras Comisiones de Cortesía para los siguientes efectos:

- Siempre que pase una Comisión de una a la otra Cámara, en ésta se nombrará otra Comisión, compuesta de seis individuos, que acompañará a la primera a su entrada y salida hasta la puerta exterior del salón, según lo previsto por el artículo 191 del RIC.

- A los diputados y senadores que se presenten a protestar después de abiertas las sesiones, saldrán a recibirlos hasta la puerta del salón dos individuos de su respectiva Cámara, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 193 del RIC.

- Si un miembro de alguna de las Cámaras se enfermase de gravedad, el presidente respectivo nombrará una Comisión de dos individuos que lo visite cuantas veces sea oportuno y dé cuenta de su estado. En caso de que el enfermo falleciese, se nombrará una Comisión de seis individuos para que asista a sus funerales, siempre que éstos se verifiquen en el lugar de residencia del Congreso de la Unión, así lo ordena el artículo 52 de la LOCG.

- Cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relieve se presente a la Cámara, a invitación de ésta, o por sí, se nombrará una Comisión que lo reciba y lo acompañe hasta el lugar en donde deba tomar asiento, al tenor del artículo 196 del RIC.

Además de la figura de las Comisiones, la LOCG en su artículo 46, prevé en el seno de la Cámara de Diputados la existencia de órganos auxiliares en el desarrollo de sus actividades, denominados Comités, los cuales se constituyen – de acuerdo a la duración que determine su acto de creación- para realizar tareas distintas a las encomendadas a las Comisiones. El artículo 46.2. de la citada Ley dispone expresamente la existencia del Comité de información, gestoría y quejas,

con propósitos de orientación informativa y de conocimiento de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara de Diputados.

D) La Cámara de Senadores.

De acuerdo con los artículos 82, 90, 95 y 104 de la LOCG, las Comisiones ordinarias en el Senado son las siguientes:

- Administración.
- Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Asuntos Fronterizos.
- Asuntos Indígenas.
- Bibliotecas y Asuntos Editoriales.
- Comercio y Fomento Industrial.
- Comunicaciones y Transportes.
- Defensa Nacional.
- Derechos Humanos.
- Desarrollo Rural.
- Desarrollo Social.
- Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial.
- Distrito Federal.
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Energía.
- Equidad y Género.
- Estudios Legislativos.
- Federalismo y Desarrollo Municipal.
- Gobernación.
- Hacienda y Crédito Público.
- Jubilados y Pensionados.
- Jurisdiccional.
- Justicia.
- Juventud y Deporte.
- Marina.

- Medalla Belisario Domínguez.
- Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Puntos Constitucionales.
- Recursos Hidráulicos.
- Reforma Agraria.
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- Relaciones Exteriores.
- Salud y Seguridad Social.
- Trabajo y Previsión Social.
- Turismo.
- Vivienda.
- Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas.

Además de las Comisiones senatoriales antes mencionadas, existen Comisiones especiales –verbigracia, la Comisión Especial para la atención y seguimiento a las indagaciones del proceso que se sigue en torno al homicidio del Licenciado Luis Donald Colosio Murrieta-; las Comisiones de Investigación, cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 93 constitucional, requieren para su integración la petición de cuando menos la mitad de los senadores; las Comisiones de Cortesía con la finalidad de sus homologas en la Cámara de Diputados, referida en líneas anteriores, a las que remito para no caer en repeticiones innecesarias.

Concluyendo, las Comisiones representan la actividad fundamental del Poder Legislativo, sustentadas en la división del trabajo y en la consiguiente especialización de sus miembros; en tanto los Comités, al menos en nuestro sistema, simplemente son un órgano auxiliar existente dentro del propio Congreso.

6.- Los grupos parlamentarios.

El antecedente del grupo parlamentario, fracción parlamentaria o grupo político se encuentra en "Inglaterra, durante el siglo XVII, pero formalmente fue reconocida en Francia, en el siglo XX".⁷¹

El grupo parlamentario es el conjunto de diputados o senadores que se encuentra relacionados entre sí por su filiación partidaria o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión, a fin de lograr la cumplimentación de sus fines, de acuerdo a su ideología política.

El fundamento de los grupos parlamentarios, lo encontramos en los artículos 70, tercer párrafo, constitucional, al establecer que éstos se determinarán por el vínculo con un partido político; y 26 a 30, 71 y 79 de la LOCG.

Relacionado con las funciones de los grupos parlamentarios, podemos decir que, a través de ellos, en general, se establece el orden del día; la manera en que se realizan las intervenciones en los debates; el horario de las actividades parlamentarias. De acuerdo con el artículo 7° de la LOCG, en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias -1° de septiembre- un legislador representando a su partido político -grupo o fracción parlamentaria-, podrá intervenir antes de que el Presidente de la República rinda su informe. Asimismo, los grupos parlamentarios a partir de 1996, están facultados para proponer al Consejero presidente y a ocho Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, pero será la Cámara de Diputados, o en sus recesos, la Comisión Permanente la que apruebe los nombramientos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, al tenor del artículo 41 constitucional.

⁷¹ PEÑOZA DE LLAVE Thalía, El Congreso Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual, p. 237.

A) La Cámara de Diputados.

El artículo 70 constitucional previene la agrupación de los diputados —no hace referencia a los senadores—, refiriéndose al grupo parlamentario como el conjunto de diputados según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara; empero la LOCG, prevé la existencia de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras, así en su artículo 26 determina la integración de los mismos en la Cámara de Diputados, con un mínimo de cinco legisladores, sin que pueda haber más de un grupo por cada partido político nacional representado en la Cámara; además ordena que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada grupo parlamentario entregará a la Secretaría General:

- El acta constitutiva del grupo, en la que conste su decisión de integrarlo, y se especifique su nombre y la lista de sus integrantes.
- Las normas aprobadas por los integrantes del grupo para su funcionamiento interno, las cuales deberán estar acordes con los estatutos del partido correspondiente.
- Nombre del diputado designado como coordinador del grupo, así como los nombres de los demás diputados designados para desempeñar funciones directivas dentro del grupo.

Corresponde al coordinador de cada grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, al tenor del artículo 27 de la LOCG:

- Expresar la voluntad del grupo parlamentario.
- Promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara.
- Integrarse, con voz y voto, en la JCP de la Cámara.
- Integrarse, con voz y voto, en la CDPTL.
- Comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones ocurridas en la integración de su grupo, cuyo número servirá para los cómputos realizados por el sistema de voto ponderado.

La JCP otorgará locales y recursos materiales y humanos a cada grupo parlamentario, así como una subvención mensual, compuesta de una cantidad fija para todos los grupos y otra variable, en proporción al número de diputados que lo integren, así lo refiere el artículo 29.1.2. de la LOCG.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados asignará las curules a cada uno de sus miembros de manera que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua, a cuyo efecto, los coordinadores propondrán su ubicación; la resolución de la Mesa Directiva se basará en los principios de representatividad de cada grupo en orden decreciente, así, como las particularidades del recinto donde se sesiona, así lo dispone el artículo 29.3. de la LOCG.

En la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, cuenta entre sus filas con facciones parlamentarias del PRI, PAN, PRD, PVEM, Convergencia y PT.⁷²

B) El Senado.

En el Senado, los grupos parlamentarios no tienen señalado en forma expresa, el número mínimo de sus miembros, por lo demás, lo relativo a organización y funcionamiento, se rigen por disposiciones similares a las aplicables a su homóloga, regulándose en los artículos 71 al 79 de la LOCG.

Actualmente, en la LIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores, cuenta con las siguientes facciones parlamentarias: PRI, 60%; PAN, 46%; PRD, 16%; PVEM, 5% y; un sector sin grupo, representando el 1%.⁷³

Los parlamentarios –diputados o senadores- que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán

⁷² <http://www.cddhcu.gob.mx>.

⁷³ <http://www.senado.gob.mx>.

considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular, al tenor de los artículos 30 y 78 de la LOCG.

Como corolario del tema relativo a los grupos parlamentarios, para entender su trascendencia, podemos citar las siguientes consideraciones del tratadista Rafael Loyola: "El mayor grado de especialización que se demanda a los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones; las características de la cultura política; los niveles de renovación de la clase parlamentaria; la naturaleza de los partidos políticos que actúan en el sistema político, así como las pautas de competencia entre ellos, son algunos de los factores que ayudan a explicar la dependencia de los legisladores a los grupos parlamentarios y la de éstos con sus partidos"⁷⁴.

Y es que verdaderamente, si se tuvieran que citar las instituciones que al interior del Congreso y de las Cámaras, a nivel funcional son las que poseen mayor importancia, indudablemente, se respondería, señalando tanto a las Comisiones como a los grupos parlamentarios, ya que ambas figuras, constituyen dentro del parlamentarismo, los mecanismos a través de los cuales se realiza el trabajo legislativo, mismo que se encamina de acuerdo a la ideología particular de cada partido político, representado a través de las facciones parlamentarias, por lo que unas y otros poseen diversos nexos entre sí, destacando el que los primeros son el origen y fundamento de las segundas.

⁷⁴ LOYOLA DÍAZ Rafael, Grupos y Trabajo Parlamentario, artículo incluido en PÉREZ Germán y MARTÍNEZ Antonia, La Cámara de Diputados en México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, 2000, p. 65.

7.- Facultades exclusivas de las Cámaras.

Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, "son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad, y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara".⁷⁵

El fundamento constitucional de las facultades de cada una de las Cámaras lo encontramos en los artículos 74 para los diputados, y en el artículo 76 para el Senado.

A) Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.
- Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Especial relevancia tienen, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, las funciones fiscalizadora y presupuestaria, así como la

⁷⁵ SCHMAL GONZÁLEZ Raúl, op.cit., P. 297.

declaración de procedencia, por lo que de forma muy concisa las expondremos en los siguientes renglones:

a) La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

Toda organización política o social requiere dentro de su organización interior la existencia de órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones en su actuación, respecto de las normas que fijan su desempeño, a fin de lograr un óptimo logro de los fines y metas previstos.

Es en este sentido que los Poderes Federales presentan hacia su interior organismos de vigilancia, así, por ejemplo, el Ejecutivo cuenta con la Secretaría de la Función Pública, según el artículo 37 de la LOAPF; órgano que controla y supervisa, la actuación de todas las entidades y dependencias de la APF; por su parte la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 130, contempla la existencia de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, que tendrá a su cargo la inspección y control del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo, que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, excepto aquellas que correspondan a la SCJN.⁷⁶

Entretanto, la LOCG en su artículo 53, refiere la existencia de la Contraloría de la Cámara de Diputados, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.

Lo expuesto, deja de relieve la existencia de los diferentes órganos internos, que fiscalizan y controlan el adecuado desempeño en las actuaciones de los Poderes de la Unión, sin embargo, es necesaria la existencia de un nivel superior de fiscalización, al respecto el artículo 79 constitucional, contempla la existencia de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, misma que tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de

⁷⁶ Cfr. Tomado de RUIZ FERNÁNDEZ Jorge, op.cit., pp. 324-325.

sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, dejando a su cargo:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

En las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

➤ Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Así pues, a nivel federal, la función pública de fiscalización está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación –ASF–, que es regulada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que en su artículo 2º, fracción XI indica que debe entenderse por fiscalización superior, la facultad ejercida por ASF, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara de Diputados.

b) La función presupuestaria de la Cámara de Diputados.

Otra facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es la relativa al ámbito presupuestario, consistente en examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación –“que es el proyecto que presenta el Poder Ejecutivo Federal a la aprobación de la Cámara de Diputados; en él se previenen detalladamente las erogaciones e ingresos que se esperan tener durante al año, conforme al Programa de Acción del Gobierno”-.⁷⁷

En relación a la función presupuestaria de la Cámara de Diputadas, el tratadista Amador Lozano Rodríguez expresa su opinión de la siguiente forma: *“Resulta incongruente que el Senado sí pueda intervenir en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y que no pueda hacerlo en el caso del Presupuesto de Egresos. Es decir, el sistema vigente olvida que la actividad fiscal del Estado Moderno debe observarse de manera global...por el contrario, escinde el proceso presupuestario federal en dos secciones...”*

⁷⁷ MOLINA PIÑEIRO Luis J. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 783.

Además, resulta paradójico que el Senado no pueda participar en la aprobación del Presupuesto, pero si pueda participar en la autorización de gastos no previstos en el referido instrumento, mediante una ley posterior a él...⁷⁸

Por su parte el investigador Alonso Lujambio sostiene que "el presupuesto debe dejar de tener una naturaleza administrativa, para brindarle una naturaleza de ley, en consecuencia en su proceso legislativo de aprobación deberán participar tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República; explorándose la posibilidad de que el proyecto sea dictaminado primeramente por Comisiones en ambas Cámaras... Además sostiene que sería recomendable proceder con reglas específicas, en el veto presidencial en materia presupuestal, pero a condición de que dicho veto no pueda ser parcial, sino solamente total."⁷⁹

Efectivamente, nuestro actual ordenamiento jurídico-político escinde en dos el sistema presupuestario federal, por una parte, como ya quedo de relieve, la Ley de Ingresos como una facultad del Congreso de la Unión –ambas Cámaras- y por el otro el Presupuesto de Egresos exclusivo de la Cámara de Diputados –y para acentuar las incongruencias, en caso de posteriores modificaciones, el Senado sí está facultado para intervenir-, olvidando que no se trata de dos aspectos ajenos, por el contrario, se complementan entre sí, puesto que unos, los ingresos, representan los fondos que obtendrá el Estado para el buen desempeño de su actividad, realizando así erogaciones –contenidas en el Presupuesto-; por lo que, es indispensable una revaloración en tal sentido, aunque no faltarán los argumentos que defiendan la situación vigente, sosteniendo principalmente y con razón que, el Senado no participa del Presupuesto, por no tratarse de una ley, como en el caso de los ingresos –lo que es acertado, sin embargo el problema no es de forma sino de fondo, por lo que es imprescindible, prestar atención a las

⁷⁸ RODRÍGUEZ LOZANO Amador, La Reforma al Poder Legislativo, primera edición, México, UNAM, 1998, p. 34.

⁷⁹ LUJAMBIO ALONSO Jerónimo y VALADES Diego, El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica Comparada, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 164.

reflexiones doctrinarias —entre otras, a las aquí expuestas— a fin de colmar las lagunas de la ley, en tal sentido.

c) Declaración de Procedencia.

La declaración de procedencia —en estos momentos equivale a hablar del caso Bejarano— tiene su fundamento en el artículo 74, fracción V, de la Constitución, en relación con los artículos 25 al 29 de la LFRSP, conforme a los cuales, cuando se presente denuncia o querrela en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional, por particulares o a requerimiento del MP, la Cámara de Diputados tiene competencia exclusiva para resolver si procede o no retirar la inmunidad —es una prerrogativa o protección que otorga el Estado a ciertos funcionarios, en atención al cargo que desempeñan—, a fin de poder ejercitar la acción penal.

Al respecto del procedimiento de declaración de procedencia, se actuará en lo pertinente, conforme a lo expuesto anteriormente en materia de juicio político en la etapa ante la Cámara de Diputados; así una vez recibida la denuncia en contra del funcionario, la Mesa Directiva proveerá lo necesario para la formación de la Sección Instructora, la cual realizará todas las diligencias tendientes a probar la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculcado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita; concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente contra el imputado.

Una vez rendido el dictamen correspondiente, el presidente de las Cámara declarará a esta erigida en Jurado de Procedencia, haciéndolo saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsiste el fuero, pero

tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su cargo.

La resolución emitida en una declaración de procedencia es inatacable.

En la opinión del tratadista Jorge Fernández Ruíz, "la declaración de procedencia se trata de un acto no legislativo, aun cuando ha sido emitido en sede legislativa, en virtud del cual se eliminan los obstáculos para que un servidor público pueda ser sujeto de la acción penal...

... Tampoco, se puede identificar la declaración de procedencia con un acto jurisdiccional, pues no se trata de una sentencia o resolución equivalente, habida cuenta de que no resuelve sobre la culpabilidad del inculcado, sino solamente se reduce a formular una declaración de oportunidad —lo que no cancela la oportunidad de fundarla y motivarla— acerca de hechos relacionados con la presunta responsabilidad de un servidor público investido de inmunidad, en virtud de tal procedimiento es que, se le priva de la protección constitucional, quedando a disposición de las autoridades penales".⁸⁰

La declaración de procedencia está destinada a garantizar la inmunidad o fuero constitucional de determinados servidores públicos de alto rango, de la que se les inviste, no en atención y para la seguridad personal, sino para la supremacía y buen funcionamiento de las instituciones públicas que representan en determinado caso los funcionarios públicos.

B) Facultades exclusivas del Senado.

El artículo 76 constitucional establece como facultades exclusivas del Senado:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

⁸⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ Jorge, op.cit., pp. 332-334.

➤ Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

➤ Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

➤ Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.

➤ Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional.

➤ En el supuesto anterior, aprobar –con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes– al gobernador, de entre la terna propuesta por el Ejecutivo Federal.

➤ Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos concurra al Senado con esa intención o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya quebrantado el orden institucional mediante un conflicto de armas.

➤ Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional, y que redunden en perjuicio de los intereses políticos fundamentales y de su buen despacho.

➤ Designar a los ministros de la SCJN, de entre la terna que someta a su consideración el Ejecutivo Federal, así como otorgar o negar la aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de tales funcionarios.

➤ Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

8.- Facultades comunes de ambas Cámaras.

Son "facultades comunes de ambas Cámaras del Congreso, aquellas que cada Cámara ejerce sin la intervención de la otra, pero a diferencia de las facultades exclusivas de cada Cámara, que tienen un contenido distinto, las facultades comunes tienen el mismo contenido".⁸¹ Dichas facultades se inferen, de la lectura de los artículos 62, 63, 64, 68, 77, 93, 97 y 128 de la Constitución y, son las siguientes:

- Otorgar licencia a sus miembros; destituirlos del cargo; inhabilitarlos para el desempeño de él, hasta el periodo inmediato.
- Privar al faltante de la dieta correspondiente.
- Suspender las sesiones hasta por tres días.
- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- Designar Comisiones que la representen ante la legisladora o el Ejecutivo.
- Nombrar los empleados de su Secretaría y regular las labores de ella.
- Expedir convocatorias para sesiones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.
- Citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría,
- Solicitar de la SCJN el nombramiento de una Comisión que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o de algún hecho(s) que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal.
- Recibir de sus respectivos miembros la protesta que la Constitución les impone antes de tomar posesión del cargo.

⁸¹ SCHMALL GONZÁLEZ Raúl, op.cit., p. 296.

CAPITULO III

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA: UN SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En este capítulo, nos introduciremos al estudio de la Administración Pública, en lo conducente al Servicio Civil de Carrera, desde sus orígenes mismos, su evolución, su situación en el derecho comparado, la forma en que es contemplado en nuestro país, incluyendo el papel determinante que el servidor público desempeña dentro del sistema vigente; además de las formas de reclutamiento, escalafón y ascensos, así como la separación del servicio; finalizando con la forma en que es regulado por el Derecho, cobrando al respecto relevancia, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

1.- El servicio público.

Hablar de la Administración Pública, es hablar de las acciones del Gobierno, específicamente del Poder Ejecutivo y de sus dependencias, mismas que coadyuvarán en la difícil tarea de organizar al país en los diferentes ámbitos de actuación, siendo de particular interés para los efectos de la presente investigación el rubro administrativo, en donde sobresale el servidor público y todo ese mecanismo que se establece a su alrededor, por lo que a continuación trataremos de definirlo, de ser posible, o al menos, establecer sus características indispensables, con la finalidad de comprender su trascendencia en la vida institucionalizada del país.

Cabe precisar que por Administración Pública debemos entender lo siguiente: "proviene del latín *administratio-onis*, que significa acción y efecto de administrar, que a su vez proviene de *administrare*, referente a gobernar, ejercer autoridad o mando sobre un territorio o las personas que en él habitan; dirigir una institución; desempeñar o ejercer un cargo, oficio o una dignidad; por lo que la Administración Pública es la organización ordenada a la gestión de los servicios y

a la ejecución de las leyes en una esfera jurídica política determinada, con independencia del Poder Legislativo y Judicial".⁸²

Definitivamente queda asentado que administrar se identifica con la noción de organizar, ordenar y sistematizar una serie de elementos e instituciones, en el caso particular del Gobierno, su administración es referente a la organización de los entes públicos, estando sujeta por tanto a un régimen de Derecho Público.

Por su parte, un especialista en la materia, como lo es el Doctor Andrés Serra Rojas, define a la Administración Pública de la siguiente forma: "Es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".⁸³

Ahora bien, realizaremos una breve exposición de la evolución del servicio público –atendiendo lo expresado por el Maestro Alfonso Nava Negrete–, para entender la situación actual que guarda el mismo:

➤ Primera etapa: El Derecho concebía como función exclusiva del Estado la prestación de servicios públicos, despojándolo de actuaciones de cualquier otra índole.

➤ Segunda etapa: El concepto evoluciona en las primeras décadas del siglo XIX; ahora se acepta que no toda la actividad estatal en la administración, es servicio público.

➤ Tercera etapa: Continuando el siglo XIX, en la década de los 30's, se da una crisis en la evolución del servicio público, producida por la posguerra de la Segunda Guerra Mundial; presentado la nueva noción de servicio público las siguientes características:

⁸² Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, vigésima segunda edición, tomo 1, España, 2001, p. 32.

⁸³ SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, vigésima cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 87.

- Se puede prestar por el Estado o por los particulares.
- Es de naturaleza administrativa o económica -industrial o comercial-.
- Puede prestarse con o sin propósito de lucro.
- Su régimen jurídico es el Derecho Administrativo, aunque no exclusivamente.

Con la tercera etapa, el servicio público sólo ha cambiado de manos, ha habido un cambio cuantitativo; los servicios públicos ahora los prestan más los particulares y menos el Estado.⁸⁴

Es así, que paulatinamente el Estado ha ido dando participación -en otros casos cediéndola por imperativo, ante la imposibilidad de colmar él directamente las necesidades colectivas- en la prestación de los servicios públicos a los particulares, conservando el Estado los llamados servicios públicos fundamentales, los que no tienen ánimo de lucro, por ejemplo, la impartición de justicia, el servicio de agua potable.

Ahora, abordaremos la figura del servicio público, con la finalidad de definirlo, o por lo menos resaltar aquellas características que, permitan distinguirlo: se integra por dos vocablos: Servicio, al efecto el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española refiere que "proviene del término latino *servitium*, que significa acción y efecto de servir; teniendo además las siguientes acepciones: Conjunto de criados o servicios; culto religioso; mérito que se adquiere sirviendo al Estado o a otra entidad o persona; favor que se hace a alguien; cubierto que se pone a cada comensal; conjunto de alimentos que se ponen a la mesa; organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades de público o de alguna entidad oficial o privada; situación laboral o sobre todo

⁸⁴ Cfr. Tomado de NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, segunda edición, México, FCE, 2001, pp. 418-420.

funcionarial, en la que una persona desempeña efectivamente el puesto que le corresponde.

Por su parte el vocablo público, proviene del latín *publicus*, lo notorio, lo patente, manifiesto, visto o sabido por todos; además posee las siguientes acepciones: Vulgar, común, notado de todos; se dice de la potestad jurisdiccional y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a los privado; perteneciente o relativo a todo el pueblo; conjunto de personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar.

De tal forma que el servicio público conforme a la fuente citada, debe entenderse como la actividad llevada a cabo por la Administración o por un cierto control y regulación de ésta, por una organización especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad⁸⁵

Es evidente que a medida que se va desarrollando y perfeccionado la doctrina administrativa, las instituciones que le son propias también evolucionan – en el caso particular, las estructuras administrativas-, es así que podemos concebir a través de los años las diversas funciones que presta el Estado, las cuales se van delimitando y transformando paulatinamente al tenor de las necesidades colectivas, teniendo siempre presente que las funciones del Gobierno representan una amplia gama ámbitos de actuación como la política, la legislativa, la electoral, la jurisdiccional, la económica, y cultural, no restringiéndose su campo de acción a la materia administrativa.

Respecto de proporcionar un concepto de servicio público, la doctrina no se ha puesto de acuerdo, ya que algunos autores si brindan una definición del mismo, otros, se reservan ese derecho y únicamente mencionan ciertos elementos inherentes al servicio público, a saber:

⁸⁵ Diccionario de la Lengua Española, op.cit., tomo 8 y 9, pp. 1259 y 1395.

El tratadista francés Mourice Haouriau afirma "El servicio público es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades del país"⁸⁶

El Doctor Andrés Serra Rojas indica que el servicio público "es una actividad técnica, directa o indirecta de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera regular, permanente y continua, sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público".⁸⁷

Como se puede apreciar, entre los elementos comunes en las definiciones anteriores, podemos encontrar, que el servicio público debe ser proporcionado por el Estado, por su Gobierno, y precisamente él es el titular de esa función, de forma directa o indirecta, para garantizar cabalmente el fin primario del servicio, como lo es la satisfacción de necesidades colectivas, generales de la población; además, el servicio se debe caracterizar por ser constante, uniforme y regular, para responder en la medida en que fue solicitado o mejor dicho, necesitado, conteniendo la característica esencial de estar desprovisto de un ánimo lucrativo, puesto su finalidad primordial es de interés social; considerando en lo particular, que lo expresado por el Doctor Serra Rojas, proporciona una idea completa, no sólo de lo que es el servicio, público, sino de las características que lo rodean, incluyendo el régimen al que se sujeta.

Por su parte el Maestro Rafael Martínez Morales, no proporciona un concepto de servicio público, sino que, a cambio, nos brinda determinadas características que, basarían una posible conceptualización:

- Es una creación jurídica; no hay servicio si no hay norma que lo cree.
- Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida.

⁸⁶ NAVA NEGRETE Alfonso, op.cit., p. 420.

⁸⁷ SERRA ROJAS Andrés, Derecho, op.cit., p. 110.

➤ Su desempeño requiere una empresa u organización profesionalmente establecida.

➤ Su prestación debe ser siempre uniforme, regular, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular, en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y en el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme, en razón de que se prevea en los volúmenes y en la calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua, en cuanto requiere ser permanente.

➤ Su ofrecimiento lleva implícita la idea de que está desprovista de lucro.

➤ Su actividad se rige por normas de Derecho Público.

➤ En su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario, ya que de no ser así no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar.⁸⁸

Es así, como podríamos concebir al servicio público como aquel servicio jurídico-administrativo, que realiza en forma directa o indirecta el Estado, que tiene como objeto el satisfacer necesidades colectivas, de modo continuo, uniforme, regular y desprovisto de lucro, tomando siempre en cuenta el interés del usuario a fin de subsanar debidamente la demanda, siendo regulado por normas del Derecho Público.

Enseguida anotaremos algunos conceptos, que utilizamos indistintamente, no obstante, que no son lo mismo, haciendo caer en consecuencia en infinidad de confusiones:

➤ "Funcionario público: Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la Administración Pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

⁸⁸ Cfr. Tomado de MARTÍNEZ MORALES Rafael, Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Oxford University Press, pp. 140-147.

➤ Empleado público: Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

➤ Servidor público: Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa – Administración Pública Estatal- o indirecta –Administración Pública Paraestatal.

➤ Cargo público: Es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma prevista por la ley".⁸⁹

Como se deriva de las líneas transcritas, el funcionario público se distingue del empleado, en que el primero es una autoridad en el desempeño de sus funciones, en tanto que el segundo únicamente realiza sus actividades en atención a un vínculo meramente laboral; por su parte el servidor público posee cierta similitud con el funcionario, puesto que tiene a su cargo un puesto o una función pública en virtud de una relación jurídica que lo hace detentar cierto poder público, pero únicamente para el adecuado ejercicio de su cargo. Por su parte el cargo público es impersonal, que va a ser asumido por un elemento corporal.

Finalmente para hacer hincapié en la importancia del servicio público, anotaremos lo sostenido por el tratadista y experto en la materia Ricardo Uvalle Berrones, quien afirma que "el servicio público es un medio para que el Gobierno acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanzas de los ciudadanos tengan respuesta óptima... Reducir el servicio público al renglón de los trámites y las rutinas de la Administración Pública es empobrecer la acción del Gobierno".⁹⁰

⁸⁹ ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 139-140.

⁹⁰ UVALLE BERRONES Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, México, UAEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997, p. 73.

Efectivamente es imperante en los albores de un nuevo siglo la revalorización de una institución administrativa como lo es el servicio público, para que este sea visionario de las demandas sociales a fin de una mejor satisfacción de las mismas, para ello es indispensable instruir a los funcionarios públicos en aras de una profesionalización, crear en ellos una conciencia ética y cívica que permitan contribuir a una democracia política y al bienestar generalizado, hacer de la función pública una institución apolítica, para así alejarla paulatinamente de todos los vicios que por años la han aquejado, en los cuales la corrupción es el síntoma por excelencia.

Al respecto, afortunadamente parece ser que nuestro país ha dado los primeros pasos en aras de la modernización administrativa, así lo demuestra la recién creada Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, tema que analizaremos con toda oportunidad más adelante.

2. La burocracia.

Ahora bien, una vez que ya sabemos lo que es el servicio público, entraremos al estudio de una de sus principales consecuencias: La burocracia, ello como una medida previa para posteriormente abordar propiamente lo que es el Servicio Civil de Carrera.

Así, al tratar de proporcionar un concepto de burocracia, inicialmente, nos referiremos a lo establecido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: "La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie* y esto de *bureau*, que significa oficina, escritorio y; *cratie*, es decir, cracia; posee además las siguientes acepciones: Es la organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Es el conjunto de los servicios públicos; la influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos; refiérase también a la administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.

Por su parte el término burócrata, es alusivo a la persona que pertenece a la burocracia; es el conjunto de los servidores públicos".⁹¹

Indudablemente que uno de los tratadistas más recurridos en el tema es el alemán Max Weber, quien en torno de la burocracia, ha realizado un estudio de las formas de dominación, señalando al efecto, que la dominación debe entenderse como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos o de toda clase. Se entiende como la autoridad; en la vida cotidiana, equivale a administrar.

El alemán Weber afirma que existen tres tipos de dominación legítima:

- Dominación legal: Tiene un fundamento racional, que descansa en la creencia en la legalidad en las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.
- Dominación tradicional: Descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados para esa tradición para ejercer la autoridad.
- Dominación carismática: Descansa en la idea extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y las ordenaciones por ella creadas o reveladas.

En el caso de la autoridad legal, se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de legalidad de forma, de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de la autoridad tradicional, se obedece a la persona del señor llamado por la tradición y vinculado por ella –en su ámbito– por motivos de piedad, en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo carismáticamente calificado, por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez.

⁹¹ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, tomo 2, op.cit., p. 248.

Es precisamente en el ámbito de la dominación legal, que sobresale la figura de una administración moderna, en la que se distinguen las siguientes categorías:

- Un ejercicio continuado sujeto a la ley.
- Una competencia que significa:
 - Un rubro de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones.
 - Atribución de los poderes necesarios para su realización.
 - Fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.
- El principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de autoridades fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o de apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores.
- Las reglas según las cuales hay que proceder, pueden ser técnicas o normas.
- Rige el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.
- El derecho al cargo, no debe confundirse con su apropiación, puesto que ella no existe.
- Rige el principio administrativo de atenerse al expediente, aun allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas; el expediente y la actividad continuada del funcionario, hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones.
- La forma de dominación legal puede adoptar formas muy distintas, destacando entre ellas la estructura pura de dominación del cuadro administrativo: La burocracia.⁹²

En la filosofía weberiana la burocracia se puede entender en su forma más pura, como una dominación, una autoridad dentro de la organización

⁹² Cfr. Tomado de WEBER Max, *Economía y Sociedad*, duodécima edición, México, FCE, 1998, pp. 170-193 y 706-708.

administrativa, caracterizada por la existencia de jerarquías, división de trabajo y funciones, separación de domicilio y patrimonio personal del profesional, existencia de la oficina como centro de labores, todas ellas sujetas a normas previamente establecidas.

Continuando, el tratadista Max Weber, en un estudio intitulado "La Burocracia", sostiene que la administración burocrática significa dominación y superioridad gracias al saber, lo que permite tomar decisiones, sin influencias personales.

Además, Weber expone cual es la situación del funcionario público, dentro de la estructura burocrática, a saber:

- La ocupación del cargo es una aceptación, misma que se traduce en la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura.
- El funcionario en el ámbito de su situación personal, disfruta de una cierta estima social, dada la existencia y certificación de certificados de estudios, que está vinculada a la calificación para el rango, resaltando el estatus social del funcionario.
 - El funcionario es nombrado por una jerarquía superior.
 - Existe el carácter vitalicio del cargo del servidor público.
 - El funcionario recibe compensaciones pecuniarias de un sueldo, regularmente establecido y la seguridad de una pensión para la vejez.
 - El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público...

Respecto de las palabras transcritas renglones arriba, cabe resaltar que efectivamente, entre las expectativas que tiene el funcionario público es realizar una carrera dentro de la estructura burocrática, aspira a ir ascendiendo, pero ello sólo debe ser posible en base a un programa debidamente sistematizado y estructurado de méritos y escalafones –que es lo que en esencia propone el Servicio Civil de Carrera-; además, su permanencia en el puesto, a priori puede

ser longeva, pero estando siempre sujeta al desempeño en el cargo, a su eficiencia y eficacia y experiencia profesional.

...Continuando, Weber señala entre las causas que contribuyen a la burocratización, la evolución de la economía monetaria, puesto que es un supuesto de aquella, es decir, un prerrequisito para la existencia estable y continuada de la administración burocrática, es la existencia de un cierto grado de desarrollo en la economía monetaria de un Estado...

Además, que la experiencia muestra que la optimización para lograr y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático radica en un sueldo monetario asegurado, vinculado a la posibilidad de desarrollar una carrera que no esté sometida a una infinidad de eventualidades.

...Finalmente, el insigne sociólogo alemán, indica a su parecer —y sobre todo en el contexto histórico de su tiempo, finales del siglo XIX y los umbrales del XX- cuales son las ventajas de la organización burocrática, en la siguiente forma: La superioridad técnica —el saber especializado- de la organización burocrática ha sido siempre la razón decisiva de su progreso respecto de toda otra forma de organización, por lo presenta ciertas ventajas en cuanto a precisión, velocidad, continuidad, exactitud, discreción, subordinación estricta, reducción de costos materiales y de personal, lo que finalmente contribuye a una optimización de su servicio realizado.⁹³

Así, podemos concluir la tesis weberiana afirmando que la burocracia es aquella forma de organización que puede eliminar de los asuntos oficiales el amor, el odio y todos los elementos y sentimientos que escapan al cálculo. Tal doctrina consiste en la formación profesional, carrera administrativa y promoción como único incentivo; esta caracterizada por criterios objetivos, jerarquía dentro y entre organismos, jurisdicciones especiales y una marcada separación entre medios de

⁹³ Cfr. Tomado de WEBER Max, La Burocracia, primera edición, México, Ediciones Coyoacán, 2001.

administración públicos y privados, así como el desempeño neutral, impersonal, controlado por normas y orientado hacia el servicio público.

También es interesante, citar el punto de vista que al respecto del fenómeno burocrático, sostiene el tratadista Ely Chinoy: Hasta la fecha algunos científicos de la política han distinguido entre la burocracia, por un lado, y, la administración honesta, eficiente y democrática, por otro; una pasión por la rutina administrativa, el sacrificio de la flexibilidad, el retraso en la toma de decisiones, y el rechazo a toda forma de experimento son características inherentes a la burocracia...

...También es relevante hacer notar la estructura informal de la burocracia, su otra cara, es decir todos aquellos estados anímicos de las personas que trabajan juntas –burócratas-, puesto que dichas circunstancias aumentan o disminuyen la eficacia de los servidores públicos... Especial trascendencia tienen estos elementos informales, al convertirse en una forma de atenuación de las disfunciones de la organización burocrática –rutina, que consiste en la acentuación exagerada de las reglas, los procedimientos y las tareas ordinarias; tráfico perezoso, que es la tendencia a ocultar los procedimientos administrativos a los extraños, dejándolos así en cierta medida a merced de los funcionarios; petulancia, se aplica al cumplido burócrata cuyo poder y seguridad se le han subido a la cabeza-.⁹⁴

Como se puede notar, cobra relevancia el aspecto humano de la burocracia, pues si bien, son un engranaje dentro de la estructura administrativa, a priori, son seres humanos, personas dotadas de emociones, mismas que, en el desarrollo de las labores conjuntas, en el ámbito cotidiano, repercuten en el desempeño profesional.

⁹⁴ Cfr. Tomado de CHINOY Ely. La Sociedad. Una Introducción a la Sociología, México, FCE, 1998, pp. 198-216.

Como un medio para enriquecer la presente investigación, haremos referencia al investigador Leandro Azuara Pérez, quien comenta que la burocracia ha sido utilizada como instrumento al servicio de quienes detentan el poder. Es así como el carácter instrumental de la burocracia se manifiesta en el caso en que, la estructura burocrática esta para servir a los diversos señores que se suceden uno al otro al poder, por lo que los nuevos representantes del poder proporcionan empleos a sus propios partidarios...

...Otro punto que se debe tener presente, es la tendencia de los burócratas dentro de la organización administrativa; como el prestigio de la burocracia depende, mas bien de la opinión de los miembros de la organización burocrática que del juicio de los miembros de la sociedad global, esto hace que su conducta se oriente dentro de la organización, lo cual provoca que se fortalezca el vínculo entre el burócrata y la organización que lo emplea y que se oriente hacia ella.⁹⁵

Es de esta manera que la estructura burocrática se ha envilecido a tal grado, que lejos de beneficio alguno, se ha transformado en instrumento político al servicio de la élite en el poder, lo que ha contribuido entre otros factores -como la carencia de profesionalización y de mecanismos claros que la rijan- ha una depreciación de la carrera administrativa.

Enriqueciendo aun más el punto referente a los burócratas, los autores Michael M. Harmon y Richard T. Mayer sostienen que "la burocracia es la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables para cumplir con sus funciones públicas".⁹⁶

⁹⁵ Cfr. Tomado de AZUARA PEREZ Leandro, Sociología, México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 233-254.

⁹⁶ HARMON M. Michael y MAYER T., Richard, Teoría de la Organización para la Administración Pública, primera edición, México, FCE, 1999, p. 104.

Podemos concluir el punto referente a la burocracia, señalando de forma indudable, que representa una forma de organización compleja en su estructura y funcionamiento, en donde el eje central es el funcionario público, figura indispensable en la reforma administrativa –que a pesar de los esfuerzos realizados por México en los últimos sexenios, cristalizados en parte en la Ley del Servicio Civil de Carrera del 2003, dicha reforma, aún no se encuentra del todo consolidada, por el contrario está en vías de desarrollo, quedando pendiente, quizá una parte esencial: Su funcionamiento en la práctica administrativa-, en donde su mérito profesional y académico, es el único que debe ser tomado en cuenta, para la estabilidad en el cargo.

3.- El Servicio Civil de Carrera.

La burocracia ha evolucionado, sus expectativas y objetivos en términos cualitativos han aumentado, sobre todo en el Estado Moderno, en donde las demandas de la sociedad como ente colectivo son más apremiantes, por ende, es preciso, abandonar definitivamente todos aquellos vicios –la venta de puestos, la falta de un sistema real de méritos, ascensos basados en favores personales o familiares, etc. y en general un sistema ampliamente corrupto- que por décadas han aquejado a la maquinaria administrativa, haciéndola obsoleta, optando por un modelo más racional, acorde con el siglo XXI, caracterizado por las formas de reclutamiento, de formación y de promoción, mismas que permitan un retiro digno, llegado el momento a los burócratas.

Es así, como no sólo la instauración de un Servicio Civil de Carrera –que en México se llama Servicio Profesional de Carrera, y que hasta hace poco solamente incluía al Servicio Exterior Mexicano y al Servicio Electoral- es un elemento sine qua non de la moderna cultura administrativa; un Estado que se precie de entrar a la modernidad, no podrá dejar de participar de una característica esencial de las civilizaciones modernas: La democracia, por lo que es una necesidad imperante, continuar con los pasos dados por nuestro país en tal

sentido, a fin de lograr un sólido sistema que garantice el ingreso, desarrollo y retiro de los burócratas, con la finalidad de un mejor desempeño de sus funciones y un mayor beneficio social.

De esta manera, a continuación, procederemos a citar a la doctrina que, ha proporcionado el concepto del Servicio Civil de Carrera:

Para el tratadista Omar Guerrero se entiende como Servicio Civil de Carrera "la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente con el propósito de proporcionar y fomentar en los trabajadores la realización de un auténtica carrera como servidores públicos".⁹⁷

Para el investigador Juan Guerrero Amparán, "el Servicio Civil de Carrera es el conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división en una unidad administrativa".⁹⁸

Por su lado, los autores Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, señalan que el Servicio Civil es un método de administración de personal público cuyas principales características son el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo.⁹⁹

En opinión del tratadista Mauricio Merino, "el Servicio Civil de Carrera es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño, en este sentido, su propósito es que los puestos no sean ocupados por los amigos, por los

⁹⁷ GUERRERO OROZCO Omar, Administración Pública en México, México, FCE, 1997, p. 178.

⁹⁸ GUERRERO AMPARÁN Juan, Consideraciones sobre la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México, México, CIDE, 2000, p. 2.

⁹⁹ Cfr. Tomado de MOCTEZUMA Estebán y ROEMER Andrés, Por un Gobierno con Resultados, México, FCE, 2000, pp. 50-60.

leales de algún poderoso o de algún grupo, sino por quienes acrediten las mejores aptitudes de profesionalización".¹⁰⁰

En el ámbito internacional, la ONU nos dice que el Servicio Civil de Carrera es el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un Sistema Civil son:

- Una ley básica de administración personal de Servicio Civil y,
- Un organismo responsable de su aplicación.¹⁰¹

En la opinión personal, se puede definir al Servicio Civil de Carrera como el sistema de instituciones, normas y procedimientos jurídico-administrativos que regula el ingreso, el desempeño, el ascenso y el retiro de los funcionarios públicos, sobre la base del mérito, los resultados en su desempeño y su antigüedad, a fin de garantizar la eficacia, eficiencia y transparencia de la función pública, siendo sujeto del Derecho Público.

4. El Servicio Civil en el Derecho Comparado.

A) Francia.

El motivo fundamental de haber elegido a Francia para formar parte de la presente investigación, lo encontramos en que es el país en donde originalmente se estableció el principio del mérito --que más adelante explicaremos--, como una divisa democrática del servicio público: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo VI, estableciendo el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos.

En Francia el grado de desarrollo de la carrera administrativa francesa ha tenido una evolución muy intensa, misma que ha alcanzado un nivel muy elevado,

¹⁰⁰ Cfr. Tomado de MERINO Mauricio, Profesionalización del Servicio Público, Serie Praxis, México, INAP, 2000, pp. 15-17.

¹⁰¹ Manual de Formación en Administración Pública, ONU, Nueva York, 1967.

gracias a la instauración de la Escuela Nacional de Administración –Ecole National d'Administration ENA-, significando la depuración en el más amplio sentido, de la Administración Pública en ese país, que como miembro de la Unión Europea, debe estar a la vanguardia en todos los ámbitos de su organización.

a) Antecedentes.

Podemos comenzar reflexionando acerca de la relevancia que tuvo la Revolución Francesa -que enarboló como motor de la lucha, la idea de igualdad- como medio liberador del yugo del monarca sobre el pueblo, significando una verdadera reorganización del país en todos los ámbitos, por ende, en el administrativo, generándose así una centralización administrativa, denominada incluso por la doctrina francesa, como un despotismo administrativo.

En opinión del tratadista Eduardo García de Enterría en su obra "Revolución Francesa y Administración Contemporánea", mención especial debe hacerse del legendario Napoleón Bonaparte, puesto que fue él, el responsable de la formación de la administración contemporánea, por lo que la Francia centralizada fue la primera potencia del mundo, misma que poseía los siguientes elementos:

La centralización administrativa se consumó definitivamente con la figura de los prefectos y los subprefectos -con esta figura se trataba de asegurar que cada uno de los Departamentos estuviera gobernado en la forma deseada por el Gobierno Central de París-, así como el surgimiento de un régimen local de administración: El sistema ministerial moderno, también sale de sus manos; existían las carreras civiles, como un medio de oportunidades a los mejores; establecimiento de una técnica administrativa; existía en todo el país un sistema de jerarquías, la misma serie de subordinación, de oficinas y las mismas garantías para la función pública; se extendieron los Registros del Estado Civil; se estableció

el Budget, o sea, la Ley de Presupuestos, que es el libro de la centralización, en él cada ramo del servicio público ocupa su lugar; tal es la creación napoleónica.¹⁰²

Los franceses originalmente reclutaban a los servidores públicos entre los universitarios, pero más recientemente la Administración Pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación; por lo que a la Universidad se le confía la dotación de un nivel general de conocimiento y a la ENA el aprendizaje práctico.

La organización del servicio público francés -comenta el Doctor Haro Bélchez en su Tesis Doctoral intitulada "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México"- se inició con la expedición de disposiciones especiales para ciertos sectores de la administración gubernamental, tales como la ley del 19 de 1834, por la cual se normó la actividad del Servicio Exterior. Posteriormente en mayo de 1853 se aprobó una primera disposición general, a través de la cual se estableció un régimen de jubilaciones; sin embargo, fue hasta la época de la Segunda Guerra Mundial cuando se decreto el primer Estatuto General de Funcionarios, merced a la ley de septiembre 4 de 1941.

El 19 de octubre de 1946 se expidió una ley donde se estableció un nuevo Estatuto General de Funcionarios, a través de la cual se creó la Dirección General de la Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil. Esta disposición fue reemplazada por otra promulgada el 4 de febrero de 1959, cuyo propósito era hacer los ajustes correspondientes a la Constitución francesa de 1858; aunque no se realizaron reformas de fondo, se contemplaron asuntos puntuales referentes al Consejo Superior de la Función Pública, las comisiones administrativas y los comités técnicos paritarios, además de otros asuntos relativos a calificaciones, ascensos, cesantías y similares.

¹⁰² Cfr. Tomado de GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, España, Editorial Civitas, 1998, pp. 53-75.

El Estatuto de 1959 se restringió fundamentalmente a servidores públicos dependientes del Poder Ejecutivo, excluyéndose a funcionarios judiciales, militares, administrativos de corporaciones públicas industriales y comerciales, y empleados parlamentarios.

Tiempo más tarde Francia ha ido renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales, cuya disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un cuerpo articulado.

La primera ley, expedida el 13 de julio de 1983, constituye el Título Primero del Estatuto y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como a los de las colectividades territoriales, así como los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de dichas colectividades.

La segunda ley, de enero del siguiente año, constituye el Título Segundo del Estatuto, entraña las disposiciones estatuarías referentes a la función pública del Estado.

Finalmente, la ley del 26 de enero de 1984 comprende lo relativo a la función pública territorial.¹⁰³

Las tres leyes, significaron un cuerpo sistematizado y coherente de normas que vinieron a reemplazar una serie de disposiciones dispersas y, a veces contradictorias, que rigieron el servicio público francés, antaño.

b) Actualidad de la función pública en Francia.

En Francia existen dos sistemas de organización de la función pública: – refieren los autores Osborne y Gaebler en “La Reinvencción Del Estado”:-

¹⁰³ Cfr. Tomado de HARO BÉLCHEZ Guillermo, Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, México, INAP, 1988, p. 113.

Funciones públicas de carrera y las funciones públicas de empleo, estas últimas son funciones que se aplican en la administración de personal de las empresas privadas, en tanto que las primeras están inspiradas en la práctica militar.

De esta manera, existen tres tipos de Servicio Civil, el del Gobierno Central, el del Gobierno Local y el del Ministerio de Salud; en donde las características fundamentales están dadas en función de dos principios merocráticos, los cuales atienden a las máximas formuladas por Max Weber: El servicio por concurso, así como la igualdad de oportunidades. Sin embargo el Gobierno dispone de cierta discrecionalidad para nombrar funcionarios, sobre todo a los altos mandos, a los cuales se les exige lealtad hacia quienes los nombraron, en algunos casos se emplean personas por contratos de tres años, sin que permanezcan dentro de servicio.

Actualmente el ingreso a la función pública refrendó el principio tradicional de la Administración Pública Francesa con respecto al mérito: Los concursos, a través de los cuales se opta por el servicio público. Estos concursos son de dos clases: Oposiciones libres, abiertas a todos los candidatos que detenten determinados títulos; y oposiciones reservadas a los servidores públicos con cierto grado de antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación. Adicionalmente, para los cuerpos de funcionarios –funcionarios que poseen la misma función- seleccionados por la ENA, existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos electivos de municipalidades, consejos regionales o generales, y consejos de administración de asociaciones de utilidad pública; o bien, que el candidato haya sido dirigente elegido en organizaciones sindicales de carácter representativo en el nivel nacional.

Mediante la tercera vía se democratizó el ingreso a la ENA, un plantel altamente elitista por formar a los miembros del servicio público superior.

Existen Ministerios más atractivos que otros, por lo que dependiendo de las calificaciones, los candidatos son enviados a los de mayor o menor prestigio.

Una vez que se ingresa al servicio, el servidor tiene permanencia garantizada en el empleo de por vida, los servidores que no ingresaron por medio de la ENA pasan por un periodo de un año antes de tener el trabajo totalmente asegurado.

Otro rubro importante dentro de la organización administrativa de Francia es la agrupación que guardan los servidores públicos, mismos que están agrupados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en cada uno de los cuerpos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D. Igualmente en el seno de cada cuerpo existen uno o varios grados, que se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de escalafones o niveles.

En el seno de cada régimen de carrera administrativa existe un estatuto particular para cada cuerpo, a través del cual se determina la jerarquía de los grados, el número de escalones dentro de cada grado. Tratándose de una carrera administrativa típica, la promoción entre los escalones se efectúa en forma continua: De un escalón inferior a otro inmediatamente superior, al tiempo que asciende el sueldo del servidor público promovido. Obviamente el sistema promocional descansa en los criterios de la antigüedad y la aptitud probada.

También las promociones de grado se realizan continuamente, de un grado inferior al grado inmediatamente superior. Sin embargo, el ascenso excepcionalmente puede realizarse por medio de pruebas o exámenes de idoneidad. En suma, los ascensos entre grados se realizan opcionalmente a través de las siguientes formulas promocionales: Por nombramiento realizado por una autoridad competente, a través de la publicación en un cuadro de ascensos anual que es formulado con base en el informe de una comisión administrativa paritaria, tomando como fundamento la capacidad profesional de los funcionarios; a través de la inscripción en un cuadro anual de ascensos formulado por una comisión semejante a la anterior, cuyo sustento es el resultado de un examen de tipo profesional; finalmente, mediante una nominación basada exclusivamente mediante concurso.

Un elemento más, que debe ser mencionado como característico de la carrera administrativa francesa, es la noción de cuerpo, lo que constituye su idea central, que sustituyó a la idea de cuadro –que entrañaba un conjunto de empleos que agrupaba a los servidores que desempeñaban una carrera en condiciones iguales y habían sido reclutados por medio del mismo procedimiento-, con el Estatuto ya citado del 59, siendo definido el cuerpo como un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de la vocación para ocupar los mismos grados.

A pesar del cambio de la noción de cuadro por la de cuerpo, las categorías de funcionarios públicos incluidas tanto en el Estatuto del 46 como en el del 59, presentan pocas variaciones, de tal modo, que las categorías establecidas en la posguerra continúan vigentes: Categoría A, para los funcionarios superiores que diseñan policy –“policy significa en inglés curso de acción, lineamiento o directriz, incluso decisión dentro de un programa de acción; son las ciencias que se refieren a la investigación aplicada a los problemas sociales y los resultados de los procesos políticos; igualmente puede concebirse como un esfuerzo generado a través de pautas prefijadas para resolver disputas políticas o proveer de incentivos de racionalidad que aseguren metas sociales; se puede afirmar que una de las ramas de la policy es la acción gubernamental”¹⁰⁴- y dirigen la Administración Pública; Categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan policy; Categorías C y D para los agentes meramente implementadores.

Otro aspecto relevante de la Administración Pública Francesa es su eminente carácter político, puesto que cualquier funcionario público puede participar en la política, incluso en los altos niveles, frecuentemente son considerados como contactos políticos, por sus nexos con los líderes poderosos; por lo que los altos funcionarios son abiertamente políticos, participando incluso en la política, ocupando a la vez un puesto público.

¹⁰⁴ GUERRERO OROZCO Omar, Teoría Administrativa, Oxford University Press, México, 2000, p. 251-258.

Un rasgo esencial más de la función pública francesa es que las normas del empleo en los gobiernos locales –Departamentos- y regionales se establecen a nivel nacional.¹⁰⁵

Hasta aquí hemos dado referencia de la situación que guarda el Servicio Civil en Francia, así como de las peripecias sufridas a través de los años, hasta llegar a la actual configuración de la función pública, la cual no podría concebirse sin la existencia de una institución que ha venido a fortalecerla, estamos hablando de la Escuela Nacional de Administración, misma que abordaremos en el siguiente punto.

c) La Escuela Nacional de Administración ENA.

A nivel mundial, el plantel de formación de funcionarios más importante está en Francia, con la ENA, motivo por el cual estudiaremos algunas de sus características más esenciales en las cuales radica su éxito.

La ENA fue establecida en octubre de 1945 –nos ilustra el experto tratadista en materia de Servicio Civil y Doctor Omar Guerrero en “Principios de Administración Pública”- mediante una ordenanza del Gobierno; comenzó sus actividades en noviembre del mismo año, aunque oficialmente fue inaugurada por el general Charles de Gaulle el 15 de diciembre del mismo año.

La creación de la ENA se basó en la tradición de las grandes escuelas especializadas, tal como la Escuela Nacional de Impuestos, pero cuya diferencia es su vocación de formar administradores generalistas, no servidores públicos especializados.

El fundamento pragmático de la ENA lo encontramos en el año de 1945, cuando la formación de funcionarios era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela de Ciencias Políticas de París, era inaccesible a los estudiantes que residían fuera de la capital del país. Igualmente las universidades francesas

¹⁰⁵ Cfr. Tomado de OSBORNE David y GAEBLER Ted, La Reinención del Gobierno, España, Editorial Paidós, 1997, pp. 251-256.

únicamente brindaban un lugar adecuado a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no el aprendizaje administrativo requerido para introducir a los servidores gubernamentales en la práctica de la función pública. Además de la creación de la ENA, como parte de la reestructuración de la administración gubernamental, se crearon los Institutos de Estudios Políticos de París –que sustituyó a la Escuela Libre de Ciencias Políticas- y se fundó el Centro de Altos Estudios Administrativos. Así, la formación de los altos funcionarios se da en la ENA, en tanto que los Institutos Nacionales de Administración, creados el 3 de diciembre de 1968, preparan a los mandos medios. Por su parte los funcionarios especializados se forman en escuelas particulares que algunos Ministerios han establecido.

Particularmente, la ENA ofrece básicamente la formación de los funcionarios que se desarrollan en el Consejo de Estado, la Corte de Cuentas, las Prefecturas, la Inspección General de Finanzas, la carrera diplomática y los cuerpos de administradores civiles.

Admite estudiantes y funcionarios en activo por medio de concursos, en donde se escudriña su capacidad de analizar, sintetizar, originalidad de sus ideas, ordenación de su pensamiento, inteligencia, personalidad y hasta su elegancia en el arte de la pluma. Todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en Economía, Derecho y Ciencias Políticas y Sociales; los concursos son generosos, puesto que en las deficiencias evidenciadas por los aspirantes en su carrera universitaria, admiten subsanación, estudiando durante el primer año de ingreso a la ENA, en programas diseñados ex profeso.

El camino hacia la democratización de la ENA se reforzó en 1983, cuando el gobierno de Francois Mitterrand ordeno que el reclutamiento también se efectuara entre sindicatos, servidores civiles locales y líderes de organizaciones comunales.

La ENA como institución de carácter post-universitaria, posee un método de formación sustentado esencialmente en la pasantía –estadía, estage-, cuyo

objeto es la capacitación práctica del funcionario, así como la implementación de seminarios y conferencias.¹⁰⁶

Es precisamente la capacitación práctica de la ENA, su carácter apolítico, imparcial, así como sus mecanismos de ingreso sustentados en elementos objetivos y racionales, los que han hecho de ella una institución líder a nivel internacional, en la materia de formación de profesionales de la función pública, caracterizados por su eficacia, ética, eficiencia y profesionalismo; por lo que sería muy recomendable que los demás países –incluido el nuestro, que ya ha iniciado el camino de la democracia y transparencia en el rubro de la Administración Pública- volteen la vista hacia proyectos como el de la ENA, con miras a mejores resultados en la organización gubernamental.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la Administración Pública Francesa se caracteriza por poseer un alto grado de eficiencia, de experiencia y de técnica, sustentada básicamente en un complejo sistema académico especializado que, tiene como eje principal al servidor público; en donde existe un minucioso examen de selección para ingresar a la función pública, teniendo como soporte básicamente la profesionalización y el alto grado de desarrollo de aptitudes; así también, comprende una capacitación continua y permanente de los funcionarios públicos, paralelamente al desarrollo de valores éticos que permitan fomentar una conciencia de responsabilidad; destaca la estratificación en la maquinaria gubernamental de jerarquías en los diversos ámbitos de actuación, permitiendo una mejor distribución de funciones y división del trabajo; prevalece sobre todas las cosas el “sistema del mérito”¹⁰⁷ –que constituye la introducción de procedimientos de selección para el servicio público, con base en una evaluación competitiva, y pruebas de conocimiento y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y

¹⁰⁶ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, Principios de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, pp. 11-133.

¹⁰⁷ GUERRERO OROZCO Omar, La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 7.

las habilidades necesarias para desempeñarse; para el tratadista Joan Prats, "la fundamentación del sistema del mérito se encuentra en los siguientes presupuestos: Primero, todos los ciudadanos son formalmente iguales en lo que hace al acceso a los cargos y a los empleos públicos, no siendo admisible constitucionalmente ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquellos; segundo, aunque naturalmente la clase política tienda al patronazgo o confianza política, y como este depende de la incompetencia, la ineficiencia y la corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema del mérito"¹⁰⁸-, como mecanismo para operar en las promociones y lograrse los ascensos deseados; existe algo mejor que la estabilidad en el empleo: Los cargos son vitalicios.

Además, una característica muy sui generis de Francia, es el eminente carácter político de su Administración Pública, puesto que sus funcionarios tienen la posibilidad de participar activamente en la política, incluso en muchos casos, representan verdaderas armas políticas para el partido de su preferencia; tal vez este sea quizá el punto crítico de la función pública francesa, dado que, la situación se presta al favorecimiento de tráfico de influencias, de clientelismo, de pago de favores; es por ello que como un medio para contrarrestar los vicios que pudieran surgir, se ha hecho hincapié en una cultura ética, en los valores de lealtad al servicio, de responsabilidad, de honradez y rectitud, para crear conciencia de la importancia del desempeño de la función pública; siendo así, Francia uno de los países que está a la vanguardia en Administración Pública, erigiéndose la ENA en uno de sus pilares fundamentales.

¹⁰⁸ PRATS I CATALA Joan, Fundamentos del Sistema del Mérito, artículo incluido en ¿De Burócratas a Gerentes?, Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Carlos Lozada, EUA, 1999, p. 262.

B) Inglaterra.

No es tarea fácil captar la complejidad de la Administración Británica, misma que a través de los siglos ha tratado de reorganizar y racionalizar la maquinaria gubernamental, sin obtener el éxito deseado, por lo que se ha desarrollado por acumulación, con relativamente poca planeación y tal vez sin un formato de organización central que hiciera más comprensible el sistema —la excepción fue el Gobierno de la entonces Primer Ministro Thatcher y sus reformas descentralizadoras—.

a) Evolución del Sistema Inglés.

En el caso de Gran Bretaña, el Servicio Civil fue resultado de un largo proceso histórico. Su origen —retomando a los autores Moctezuma y Roemer— tuvo lugar en varias reformas que datan de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

A finales del siglo XVIII, se hizo patente la necesidad de diferenciar las tareas administrativas y las políticas, con el objetivo de reducir el poder que ejercía la Corona al nombrar a los administradores y al permitir a los miembros del Parlamento que ejercieran simultáneamente puestos administrativos; con esta medida se buscaba consolidar paulatinamente el carácter apolítico de la función pública. En los primeros años del siglo XIX se dio un gran paso en este sentido: La introducción de la responsabilidad ministerial, significó que conforme los Ministros se responsabilizaban frente al Parlamento de los departamentos que dirigían, se obligaban asumir también la responsabilidad de los actos de los funcionarios que estaban bajo sus órdenes.

El proceso de la modernización del Servicio Civil en Inglaterra está comprendida en tres etapas: El Informe Northcote y Trevelyan, el Informe Fulton y The Next Steps y Citizens' Charter Programs.

* El Informe Northcote y Trevelyan.

En el siglo XIX la Tesorería consideró necesario un diagnóstico del Servicio Civil, mismo que encargó a Charles Trevelyan y a Stanford Northcote. Su informe condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos

heredados del sistema del siglo XVIII. El Informe Northcote-Trevelyan de 1854, hacia resaltar el valor de un Servicio Civil bien calificado, reclutado sobre la base del mérito; específicamente, entre las propuestas que se aceptaron figuran: La selección de personal reglamentada mediante el establecimiento de los requisitos del puesto y la introducción de pruebas de ingreso; la instauración de dos tipos de exámenes, uno que regulaba el ingreso de los candidatos con formación universitaria para los altos puestos de la administración, y otro para los jóvenes que se ocupaban de las tareas secundarias. Asimismo se creó la Comisión del Servicio Civil para que aplicara de forma independiente los exámenes de selección.¹⁰⁹

No obstante que el servicio público se encontraba en pleno desarrollo en el siglo XIX, luchando cada día por lograr cierta estabilidad, aun en esos momentos era presa fácil de los vicios eternos en la Administración Pública, imperando en momentos la corrupción, el nepotismo y el clientelismo. Por lo que los esfuerzos por la saneación del sistema no cesaban, siendo precisamente esa la función principal del Informe Northcote y Trevelyan.

Este informe y sus secuelas –apuntan los tratadistas Osborne y Gaebler, aunque representaron estabilidad para la función pública, generaron un Servicio Civil dominado por una clase integrada totalmente por individuos graduados con honores en las humanidades, que siendo inteligentes, carecen sin embargo, de preparación en las cuestiones económicas y tecnológicas que deberán administrar cada vez en mayor medida.

Los funcionarios no se especializaban en el trabajo de ningún departamento en particular sino hacia el final de sus carreras. La rama administrativa era una carrera cerrada; si alguien no era seleccionado inicialmente para este estrato de la administración, tendría muy pocas posibilidades de ascender por sí mismo. También era desconocida la entrada lateral por el sector privado.

¹⁰⁹ Cfr. Tomado de MOCTEZUMA Esteban y ROEMER Andrés, op.cit., pp. 123-124.

* El Informe Fulton.

En consecuencia el Servicio Civil Británico fue objeto de múltiples críticas hacia la década de 1960. El más general de estos ataques fue el del Informe Fulton, publicado en 1968, que fue producto de una Comisión adjunta encabezada por lord Fulton, cuya tarea era dictaminar la estructura, reclutamiento, gestión y capacitación del personal de Servicio Civil, formulando recomendaciones. Entre las sugerencias aceptadas se encuentran: La abolición de las divisiones internas existentes dentro del Servicio Civil por líneas clasistas. En su lugar habría una serie de grados, similar a la lista general de los EUA, de arriba a abajo del Servicio Civil no industrial, basándose en el ascenso en el desempeño logrado en posiciones anteriores. Aconsejaba la creación del Grupo de Estudio de Política Central a iniciativa del Gobierno Conservador del Primer Ministro Edward Heath -1970-1974-; también comprendía la creación de la Policy Unit a iniciativa del Gobierno Laborista bajo la dirección del Primer Ministro Callaghan -1976-1979-, para que la Administración contará con una asesoría más partidista que aminorará un tanto que las políticas estuvieran determinadas por los intereses de los funcionarios. Además, el Informe Fulton aconsejaba que se aboliera la separación de varios servicios técnicos y profesionales del resto del Servicio Civil, un sistema que mantenía al personal técnico en la "suela, no en la cima", incluso en departamentos que se ocupaban de cuestiones muy técnicas. Dicho Informe también recomendaba que el Servicio Civil fuese algo menos que una profesión cerrada, que se abriera a la entrada lateral por el sector privado en cualquier punto de la estructura de carreras.¹¹⁰

Sin lugar a dudas una de las propuestas más censuradas del Informe Fulton fue la referente a abrir el servicio público a los candidatos provenientes del sector privado, sobre todo en las altas esferas, al abrir el sistema, con ello se esperaba fortalecer al propio Servicio, que vería con buenos ojos todas las nuevas propuestas que lo consolidarán, incluso las provenientes de forma lateral, prevaleciendo así las capacidades y creatividad de los candidatos.

¹¹⁰ Cfr. Tomado de OSBORNE David y GAEBLER Ted, op.cit., pp. 245-251.

Como era de esperarse el Informe Fulton fue objeto de innumerables objeciones –así lo comentan los tratadistas Armstrong William Y Grebenik Eugene en “El Informe Fulton”–, adoptándose finalmente algunas de sus reformas propuestas, creándose al efecto el Comité Conjunto sobre el informe Fulton, como órgano principal para negociar y acordar las medidas a luz de las recomendaciones formuladas por el Comité Fulton; así, por ejemplo, se abolieron formalmente las divisiones existentes entre la clase administrativa, el Ejecutivo y los empleados, sustituyéndolas por un grupo administrativo; destacando la creación de un nuevo departamento gubernamental: El Departamento del Servicio Civil, el cual tuvo una labor innovadora en dos esferas fundamentales: Tanto en la organización del trabajo –por lo que hubo una reducción sustancial del número de departamentos gubernamentales, agrupando a aquellos que tuviesen actividades conexas–, como en la administración de los recursos humanos.¹¹¹

Respecto de las críticas de que fue objeto el Informe Fulton, lo que le sucedió fue muy semejante a su predecesor, puesto que no obstante el hacer recomendaciones muy oportunas, también fue censurado, y si bien no se aceptaron integralmente sus sugerencias, las adoptadas representaron un parte aguas en el Servicio Civil Británico.

* Los programas Next Steps y Citizens´ Charter.

La historia sigue su curso –comentan los autores Moctezuma y Roemer–, los Gobiernos en Inglaterra se suceden unos a otros sin grandes cambios en la Administración Pública, hasta que aparece en el escenario mundial la entonces Primer Ministro Margaret Thatcher, era el año de 1979: Como Jefe de Gobierno, no confiaba en la asesoría que le brindaban los funcionarios públicos de carrera, de modo que llevó al Gobierno más asesores personales. Las reformas denominadas “Next Steps” empezaron a raíz de entrevistas con gerentes de varios niveles con el objeto de reconocer los obstáculos en la eficiencia del Gobierno, por lo que las

¹¹¹ Cfr. Tomado de ARMSTRONG William Y GREBENIK Eugene, El Informe Fulton, España, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1987, pp. 270-275.

primeras líneas de acción fueron separar la elaboración de las políticas de la entrega de servicios. Esto se logró delegando el trabajo operativo en Agencias más autónomas –tanto financiera como técnicamente- que garantizarán mejores niveles de eficiencia al estar fuera del entorno central. Cada una de estas Agencias se colocó bajo la dependencia de un Ministro, quien fijaba cual iba a ser su línea de actuación, conservando la Agencia, la libertad de elegir las vías que considerará más eficientes para su implementación.

Estas reformas fueron de gran trascendencia, ya que abrieron los puestos ejecutivos de las Agencias de nueva creación a los solicitantes llegados del sector privado, de modo que muchos puestos principales fueron ocupados por personas dotadas de poca experiencia en el sector público.

Paralelamente a Next Steps se creó el programa Citizens Charter, con el propósito no sólo de evaluar a dichas Agencias, sino de hacer participar a la población en dichas evoluciones. Al inicio de cada periodo, la Agencia se compromete a ciertos objetivos operacionales que publica en los periódicos. Al término de ese plazo se publican las estadísticas de los resultados reales y se comparan con los compromisos establecidos. Con base a ello la población elige que Agencia debe ganar el premio anual a la excelencia.

b) La reforma del Servicio Civil.

Una de las consecuencias del establecimiento tanto de Next Steps como de Citizens' Charter fue que los jefes ejecutivos de las Agencias eran responsables de los productos y resultados del desempeño de los servidores públicos, pero no tenían control sobre los insumos de las Agencias –reclutar, incentivar y manejar a su personal-; en consecuencia, en 1991 se descentralizó la administración de recursos humanos –dependencia por dependencia-, proceso que fue llevado de manera gradual por la Cabinet Office, organismo responsable de la eficiencia del Servicio Público...

A título personal, considero que las reformas experimentadas por Inglaterra a partir del mandato de la Primer Ministro Margaret Thatcher tienen su fundamento en la corriente del neoliberalismo, dejándose sentir en todos los rubros del país, sobre todo en el Gobierno, ya que siendo la Primer Ministro uno de sus más genuinos ejemplares, no es de sorprender que una de las políticas esenciales fuese el asemejar el desempeño de la Administración Pública al de las empresas privadas; siendo lo más sano, el sistema de calificación por parte de los ciudadanos de las Agencias que prestan los servicios públicos.

c) El actual Servicio Civil inglés.

...Continuando con los autores Moctezuma y Roemer, para entender la función pública británica, debemos, previamente, identificar los principales órganos rectores y fiscalizadores del Gobierno:

* El Parlamento, es el que menos injerencia tiene, participando únicamente en la responsabilidad ministerial.

* El Consejo Privado que es un órgano auxiliar de la Corona en materia reglamentaria.

* El Gabinete está formado por los Ministros de los Departamentos y es el encargado de aconsejar sobre políticas al Primer Ministro.

* La Tesorería se ocupa de todas las cuestiones de reglamentación presupuestaria.

* Los Departamentos son órganos subordinados al Ministro. El subsecretario o director de personal es quien se ocupa de vigilar que los lineamientos de la Cabinet Office se cumplan.

* La Cabinet Office está a cargo del Primer Ministro, se encarga principalmente del desarrollo del Citizens' Charter.

Después de la reforma, la Cabinet Office se transformó en una Unidad de Asesoría y Apoyo, transfiriendo el capital humano con mejores prácticas entre los diversos Departamentos.

En la actualidad, la regulación específica de las condiciones en las que se debe prestar el servicio, así como los principios y las políticas a que deben ajustarse los Departamentos, son dictadas por dicha Unidad.¹¹²

Es así como desde la cumbre misma del Gobierno inglés, hasta los órganos creados ex profeso, son partícipes en la medida previamente establecida en la dirección y regulación del Servicio Civil de Carrera, siendo precisamente esa organización meticulosamente establecida la que permite el buen desempeño de las Agencias en la prestación de los servicios públicos, descollando en la vigilancia de su actuación la Unidad de Asesoría y Apoyo, para así comprobar la realización de sus metas y objetivos, los cuales son sometidos al consenso popular.

Ahora, abordaremos una figura esencial en toda maquinaria administrativa: La noción de funcionario, que en Inglaterra es diferente del concepto que prevalece en la mayor parte de los países de Europa continental, en virtud de que no existe un concepto preciso de servidor civil –civil servant-. El servidor civil es en esencia, un agente de la Corona, aunque no es indispensable el real nombramiento para adquirir esta condición. Según el Acta de Procedimiento de la Corona de 1947; además del nombramiento por la Corona, el servidor público se define por obtener su sueldo de los fondos públicos, pero solamente en el campo de su responsabilidad. Esta imprecisión, emana que en Inglaterra no hay un estatuto general de los funcionarios. Una peculiaridad más, de la Administración Pública Inglesa, es que los funcionarios provinciales no son miembros del Servicio Civil.¹¹³

Y son precisamente los funcionarios británicos los que han cultivado una tradición de desdén por la formación profesional en su trabajo, considerando más importante el aprendizaje por medio de la acción, y no reconociendo a la experiencia más que en una forma limitada debido a la fuerte movilidad que ha

¹¹² Cfr. Tomado de MOCTEZUMA Estebán y ROEMER Andrés, *op.cit.*, p. 127.

¹¹³ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, *Principios de Administración Pública*, *op.cit.*, p. 112.

existido entre los puestos administrativos; situación que se ha fortalecido entre otras cosas, por las alianzas de las clases favorecidas por instituciones como el Servicio Civil y el predominio en la sociedad civil de los valores aristocráticos.

Además, el Servicio Civil Británico encumbra sobre todas las cualidades en los funcionarios públicos, su inteligencia, sentido común, integridad personal y la capacidad para aprender dentro del puesto, siendo enfáticos en este último supuesto, toda vez que se prefiere al amateur sin conocimientos y experiencia, que a los candidatos especialistas, todos ellos hombres con prejuicios, así como un amplio sentido de parcialidad que influirá en los asuntos públicos.

Otra de las características importantes del Servicio Civil Británico – comenta la tratadista Pardo María del Carmen en su artículo “El Servicio Profesional de Carrera”- ha sido su neutralidad política. Se ha supuesto que un funcionario público sirve a cualquier amo político; situación altamente criticada por algunos, puesto que se ha señalado que la Gran Bretaña requiere de un Servicio Civil comprometido con el programa que administre, de modo que deben obtenerse más puestos –sobre todo los de mayor nivel- por medio de la selección y designación políticas.¹¹⁴

Como se puede observar, a diferencia de Francia, en Inglaterra se prefiere aislar el ejercicio de la función pública de los asuntos políticos, como una medida preventiva a favor de su buen despacho, lo que particularmente aplaudo, como una forma de evitar que algunos actores políticos pudiesen manipular sobre todo, las altas esferas de la Administración Pública en beneficio de sus intereses particulares, en reciprocidad a algunos favores conseguidos a los servidores o, incluso el puesto mismo; hay que recordar que es mejor prever que lamentar.

¹¹⁴ Cfr. Tomado de PARDO María del Carmen, El Servicio Profesional de Carrera, artículo incluido en MÉNDEZ José Luis (Compilador), Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas, primera edición, México, Colegio de México, 2000, pp. 453-456.

A continuación analizaremos algunas de las características más esenciales del Servicio Civil de Carrera en Inglaterra.

El Servicio Civil está dividido en dos grandes grupos –retomando a los autores Moctezuma y Roemer-: El Senior Civil Service y el Civil Service. El primero de ellos comprende los niveles más altos del Servicio, específicamente los siete niveles más altos, siendo sus rasgos más importantes el poseer un contrato personal y formal basado en un modelo estándar que puede ser ajustado a las necesidades de cada Departamento; así como tener un sistema de evaluación común.

La encargada del reclutamiento del Senior Civil Service es la Senior Civil Comision –Comisión del Servicio Civil-.

El segundo grupo del Servicio Civil comprende todos los demás grados inferiores –al séptimo grado-. En este grupo, las dependencias tienen autonomía para el reclutamiento, selección, promoción y manejo del recurso humano en general; la Civil Service Comision es la encargada, de sostener los principios generales de justicia y mérito del Servicio.

El proceso de reclutamiento y selección del Servicio Civil en Inglaterra tienen como principio fundamental la igualdad y el mérito, para ello el Código del Servicio Civil establece que el proceso de selección debe incluir una evaluación y que las convocatorias deberán ser abiertas, salvo excepciones –mismas que quedan a criterio de la dependencia, comprendiéndose los cargos a corto plazo y los de aptitudes específicas-; todo ello bajo parámetros de transparencia, imparcialidad, y objetividad.

Una vez ya inmersos en la función pública, los funcionarios estarán sujetos a la capacitación, misma que puede provenir de dos fuentes: el Civil Service Collage –que actualmente es una institución privada- y que sólo será accesible para los Departamentos que cuenten con los recursos necesarios para

capacitar a sus cuadros. La segunda vía es que los Departamentos han realizado sus propios espacios para cubrir ese vacío.

En el rubro de las promociones las que tienen la facultad de decisión son las Comisiones de Ascenso dentro de cada dependencia, una vez que han analizado y establecido un orden de méritos entre los aspirantes a ocupar una vacante. Brevemente podemos afirmar que el proceso es el siguiente:

Se realiza un reporte anual a cargo del superior inmediato. Posteriormente se aplica un examen –que consta de una entrevista con el jefe que realizó la valoración del empleado- de apreciación del trabajo del personal. Se realizan entrevistas relacionadas con la carrera del servidor público para sondear las perspectivas del mismo. Éstas se realizan cada cuatro años.

Por su parte en la remuneración a los servidores civiles, cada Departamento y Agencia diseña su escala de pago, apegándose a sus necesidades y las políticas generales gubernamentales de paga en el sector público. En caso de que una Agencia desee hacer cambios significativos a su estructura de pago, requiere del visto bueno de la Unidad de Asesoría y Apoyo – antes llamada Cabinet Office-.

Finalmente, en cuanto a la separación del cargo en la función pública, actualmente existe la posibilidad de despedir a los funcionarios que sean calificados de ineficientes o de limitadamente eficientes. Se califica a alguien de ineficiente cuando su trabajo se haya deteriorado a un estándar inaceptable o cuando su ausencia afecte la eficiencia de la oficina a la cual pertenece. Se califica a alguien de limitadamente eficiente cuando su desempeño no sea requerido para el puesto, pero tampoco sea tal que se le pueda calificar de ineficiente, o cuando falte y no atienda sus deberes de forma satisfactoria.

Para poder despedir a alguien por causas de ineficiencia, si el sujeto ha sido calificado de ineficiente o limitadamente ineficiente en por lo menos una evaluación normal, se le sugerirá que se retire voluntariamente; el agente tiene el derecho a no retirarse, en cuyo caso, tiene la obligación de mejorar su

desempeño. Si el sujeto ha sido calificado en la misma forma, en por lo menos dos evaluaciones normales, entonces la Agencia puede despedirlo.

En ambos casos el servidor tiene derecho a que se le avise con anticipación y también a apelar la decisión cuando pueda comprobar que el proceso o la calificación no se hizo en la forma estipulada.

Además, existe la figura del retiro prematuro forzado por cuestiones de estructura que se aplica principalmente a servidores del Senior Civil Service en el caso de que las Agencias y los Departamentos puedan prescindir de su personal por cuestiones de estructura, es decir, por conflictos severos de administración causado por promociones bloqueadas u otras situaciones que creen problemas organizacionales que impidan el funcionamiento eficiente del Departamento.¹¹⁵

Es así que de esta forma se garantiza la certidumbre en el cargo, para aquellos servidores públicos que cumplan eficientemente con sus funciones, pero también se establecen los mecanismos adecuados para prescindir de los malos elementos; contemplándose el caso de que por reestructuración administrativa se le pueda conceder el retiro necesario al funcionario, previa indemnización, velando en todo momento por su seguridad.

Además del tradicionalismo y pragmatismo de la función pública inglesa, se destaca la neutralidad política, la cual garantiza que la situación y las funciones sean las mismas sin importar el partido gobernante, lo que hace del servicio británico una clara muestra de la burocracia weberiana en el sentido que realiza las tareas y aplica las políticas sin importar el perfil del titular del Gobierno en turno.¹¹⁶

¹¹⁵ Cfr. Tomado de MOCTEZUMA Esteban y ROEMER Andrés, *op.cit.*, pp. 133-140.

¹¹⁶ Cfr. Tomado de UVALLE BERRONES, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público*, México, Plaza y Valdés Editores, 2002, p. 17.

Después de un muy conciso análisis de la evolución y características de la función pública inglesa, podemos afirmar que su peculiaridad misma responde a fenómenos propios de su organización político, social y cultural, en donde su propio origen dimana no de un código normativo –carece de una Constitución en sentido formal-, sino de una dispersión de ordenamientos emanadas del Parlamento.

El Servicio Civil inglés, posee dos peculiaridades que lo distinguen de cualquier otro: Primero, su carácter apolítico, se pretende a toda costa evitar las infiltraciones de las instituciones políticas en el ejercicio de la función pública, tanto de forma directa –se prohíbe que un funcionario ejerza un cargo en la Administración Pública y que a la vez sea sujeto activo de la política, conservado únicamente su derecho pasivo al voto-, como indirecta –esto último ha sido lo más difícil, no erradicado en algunos casos ni siquiera medianamente, lo que da cavidad a los vicios eternos de la Administración Pública y a toda esa parafernalia de corrupción que hacen ineficiente a los negocios públicos-.

En segundo lugar, Inglaterra posee un elemento sui generis, el servicio público denota preferencia por los conocimientos prácticos que posean los candidatos a puestos públicos, en detrimento de la formación profesional, a medida que se eleva la escala administrativa, más se atenúan los requisitos de formación académica y más se pondera el papel de la experiencia práctica; la Administración Pública es considerada un arte, que se aprende con la práctica.

En consecuencia, buena parte de lo que en otros países se enseña a través de la academia y de los libros, en Gran Bretaña se adquiere a través del folklore del Servicio Civil.

Además de la índole apolítica y de la preponderancia de la praxis sobre la teoría, el Servicio Civil en Gran Bretaña se encuentra en pleno desarrollo, encumbrando los objetivos de eficiencia, ética, rapidez, precisión, resultados, transparencia y evaluación popular, todos ellos fundamentados en sólidos principios de selección, preparación, capacitación, evaluación e incentívación de

los funcionarios públicos, aunado a mecanismos de retiro que sobre todo dignifican y valoran la carrera administrativa; todo ello dentro de un marco de acción semejante al de las empresas privadas.

C) Estados Unidos de América.

El motivo de incluir a la Unión Americana en el presente trabajo, a todas luces resulta obvia, es nuestro principal socio comercial –cada día aumenta más la dependencia económica de nuestro país-, es nuestro vecino al norte; es la primera potencia mundial en casi todos los aspectos, por lo que en materia de Servicio Civil, ese país está a la vanguardia, teniendo el sistema universitario un papel fundamental en la formación de servidores públicos, tanto a nivel Licenciatura como Postgrado, por lo que en las siguientes líneas nos avocaremos a su estudio.

a) Evolución histórica del Servicio Público en EU.

A finales del siglo XVIII los EU –atendiendo una vez más a la autoridad del excelso investigador y Doctor Omar Guerrero, en su obra intitulada “El Funcionario, el Diplomático y el Juez”- no obstante de haberse liberado del dominio británico, como era lógico poseían algunos vestigios de la administración colonial, por ejemplo, que los nombramientos de los funcionarios políticos se realizaban por conveniencias políticas, es decir, los cargos públicos eran una especie de favores dispensados al solicitante agradeciendo los favores prestados o como anticipo a futuras prestaciones personales.

Obviamente, ante la presencia de tan graves vicios se optó por el remedio, continuando con la transformación de las antiguas Colonias en Estados, este sistema llamado “Novus Ordo Sectorum” fue retomado en los artículos de la Confederación que fue, a la sazón, el primer ordenamiento estadounidense en donde se leía: Los Estados Unidos reunidos en Congreso tendrán autoridad para nombrar los funcionarios que sean necesarios para la dirección de los asuntos generales.

El movimiento federalista se encontraba en plena consolidación, los Gobiernos encabezados por los Presidentes Washington y Jefferson, se caracterizaron por una estructura administrativa sencilla, carente de numerosos Departamentos, existiendo una cuidadosa selección a los cargos públicos en donde los principales atributos eran la honestidad y la eficacia.

El Gobierno siguiente, el del Presidente Adams continuó con la política administrativa de su antecesor, sólo que fueron surgiendo factores negativos como la lealtad partidista y los prejuicios personales.

Particularmente, la Administración del Presidente Jefferson se caracterizó por fundamentarse en principios democráticos, estableciendo que los funcionarios eran fiduciarios del pueblo y no los representantes de un partido; idea que se consolidó en 1820 cuando se estableció que los funcionarios públicos rindieran cuentas de su ejercicio y, de acuerdo a su desempeño se les despedía o se les ratificaba.

Posteriormente el primer mandatario Andrew Jackson establece un sistema de rotación de cargos en la Administración Pública, naciendo el famoso "Spoil System" –Sistema de Botín, que se traduce en que el Gobierno puede reducirse a un organismo tan simple y poco costoso, con unas cuantas funciones sencillas a cargo de cualquier ciudadano, en el caso particular de los vencedores partidistas-; es precisamente a partir de entonces que surge la idea de un igualitarismo para ocupar los cargos públicos, considerándose a todo ciudadano apto para ello, como una secuela del triunfo del partido de su militancia.

"Dicho igualitarismo significó que cualquier ciudadano era capaz de ejercer un puesto en la Administración Pública, naciendo la frase a los vencedores pertenece el botín, expresión que sirvió para desplazar a los funcionarios del partido derrotado".¹¹⁷

¹¹⁷ FERRER DE LA CRUZ, La Función Pública Superior en Estados Unidos, España, INAP, 1980, p. 26.

Una característica más de aquella época fue el declive de la figura parlamentaria y el ascenso del Ejecutivo, puesto que el Presidente poseía la potestad de actuar como Jefe de la Dirección de Personal de cada Departamento, con lo que la conducción de los partidos pasará de los líderes del Congreso al Presidente; este periodo de 1829 a 1860 se caracterizó por una amplia corrupción, en donde imperaba la explotación de personal, pagando como divisa la eficacia y el prestigio, a cambio del acceso de personal sin experiencia, con dominio del partido oficial.

En este marco de acontecimientos –retomando al Doctor Guerrero- ante las deficiencias del régimen instaurado, el sistema del botín reclamó una reforma de fondo, misma que comienza a generarse una vez que se encuentra en el poder el Presidente Lincoln, tomándose como referencia tanto Francia e Inglaterra. De esta forma se instaura el Merit System –Sistema de Mérito- que trataba de reformar las instituciones por los hombres, es decir, modificar las costumbres públicas para salvar las instituciones; posteriormente, a efecto de complementar el sistema de mérito se emitió en 1883 la llamada Pendleton Act, con lo que los EU ingresaban a la modernidad administrativa.

Durante el periodo comprendido entre 1833 y 1932, el sistema del mérito tuvo su auge, es con el Presidente Roosevelt que se asentaron las bases de la Administración Pública Moderna, haciendo hincapié en racionalizar el reclutamiento y la gestión de personal, creó también el Comité de Méritos que fijó la pauta para que años después se constituyera la primera Comisión de la Reforma Administrativa que devino en la aprobación de La Foullete Act en 1912, la cual determino las garantías para los funcionarios en caso de separación del cargo.

El escenario universal se encontraba colapsado por la Guerra Mundial, la economía norteamericana enfrentaba dificultades, la industria bélica era fuertemente demandada, la evolución histórica imponía nuevos paradigmas a la

Administración Pública que crecía en Agencias y Empleos, por lo que el Presidente Rosselvet procede a crear el "New Deal, que conforma nuevas Agencias que generan nuevos empleos en la Administración Pública, revalorándose los procesos de selección y administración de personal para garantizar que los más aptos sean contratados.

En 1949, se crea la Comisión sobre la Rama Ejecutiva del Gobierno, mejor conocida como la Comisión Hoover, la cual daba un diagnóstico en el cual se debería tomar en cuenta la especialización de la función, encontrando que existía una sobre regulación y sobre protección de los empleados en el sistema del mérito.

Posteriormente, en 1958 se da el primer precedente del marco legal del Servicio Civil en EU, al expedirse la Ley sobre la Formación de los Servidores Públicos, que constituyó la primera pieza legislativa que organizara la formación de los funcionarios del Gobierno Federal.

Durante la Administración del Presidente Carter se impulsa el Acta de Reforma al Servicio Civil cuyo principal objetivo era flexibilizar el Servicio Civil y permitir el control discrecional del Ejecutivo y de los directores de Agencias designados por éste sobre la burocracia de carrera, además de desaparecer la Comisión sobre la Rama Ejecutiva, siendo reemplazada por la Oficina de la Administración de Personal.

Más tarde en 1978 se forma un cuerpo de elite de altos funcionarios, denominado Senior Executive Service –Servicio Ejecutivo Superior, SES-, mismo que enaltece la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, protege los derechos de los servidores públicos y valora más el rendimiento que la antigüedad.

La Administración Reagan redujo drásticamente el personal en el servicio público, enfatizando en el sistema de mérito, destacando la calidad sobre la cantidad, a efecto de hacer la función pública más eficiente y menos costosa.

En 1989 –durante el primer año del Gobierno Bush, el padre- surge la Comisión Volcker que se encargó de revisar el estado en que se encontraba el servicio público federal, encontrándose con la sobre regulación del sistema y una excesiva centralización, haciendo recomendaciones relativas al mejoramiento del sistema de pagos del sector público en áreas en donde los sueldos no eran competitivos.¹¹⁸

Esencialmente lo que se buscaba con mejorar la calidad de los sueldos percibidos por los funcionarios era mantenerlos económicamente a gusto en su puesto, a cambio de un mejor desempeño de sus cargos, situación doblemente conveniente, por una parte, para los servidores públicos que una vez cubiertas adecuadamente sus necesidades pecuniarias, se avocarían a un eficiente desempeño laboral; por otro lado, el Gobierno lograría consolidar una función pública eficiente, transparente, libre de la corrupción motivada por bajos salarios; ambos sectores serían beneficiados.

Esta Comisión –refiere la tratadista María del Carmen Pardo- se dio en respuesta a la gran desconfianza que existía por parte de la población respecto del poder administrativo, con ella se propuso el Gobierno restaurar el prestigio de la función pública estadounidense a partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el Presidente y el de carrera procedente en su mayoría del Senior Executive Service, lo que se traducía en reducir los nombramientos presidenciales; decisión que iría acompañada de mejores retribuciones a los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces, a cambio de exigir un mejor rendimiento. El propósito fundamental de la Comisión Volcker fue resolver lo que se identificaba como una “crisis silenciosa”,

¹¹⁸ Cf. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, *El Funcionario, El Diplomático y El Juez*, primera edición, México, Plaza y Valdés Editores, 1998, pp. 315-326.

que se manifestó entre otras cosas en una alta tasa de jubilación anticipada que generaba un doble problema: Un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades que esa situación generaba para construir una memoria institucional.¹¹⁹

El fenómeno de las jubilaciones a temprana edad tenían un fondo bien delimitado, constituido entre otras cosas, por el factor económico antes aludido, ya que a falta de una retribución atractiva, los servidores optaban por un camino fácil, el retiro; aunado a que los funcionarios de carrera era relegados en las situaciones en que se adoptaban decisiones importantes, pero eso sí eran sujetos de una feroz crítica política, lo que provocó una deficiente actuación de la Administración Pública y el consiguiente desprestigio en el ánimo de la sociedad norteamericana.

Más recientemente en EU se ha presentado un movimiento denominado la reforma neogerencial y su gobierno empresarial, -continuando con el investigador Omar Guerrero en su obra "Gerencia Pública en la Globalización"- lo que no representa novedad alguna, puesto que la Unión Americana siguió la línea de la mayor parte de las reformas administrativas de finales del siglo XX, que se basaron explícitamente en cambios hacia la economía de mercado.

Fue así, como se creó la National Performance Review -Comisión para la Revisión del Desempeño Nacional-, que comenzó a trabajar a partir de marzo de 1993 a favor de lo que concibió como la nueva garantía de un gobierno eficaz, eficiente y dúctil; en efecto, esta reforma se propuso esencialmente dos misiones: Que el gobierno fuera más eficiente y menos costoso.

Para dar cause a la reforma se decretaron los Principios de la National Performance Review, cuyo propósito fue inventar un gobierno que considerara en primer término a la persona. Estos principios fueron la reducción de gastos innecesarios, la atención a los clientes, la dotación de poder a sus empleados, la

¹¹⁹ Cfr. Tomado de PARDO María del Carmen, El Servicio Profesional de Carrera, artículo incluido en Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas, op.cit., p. 460.

ayuda a las comunidades para que resolvieran sus problemas y el fomento a la excelencia; todos estos principios sustentados en la soberanía del consumidor, competencia, mercado y empresarialidad.

Continuando en la línea de la reforma, teniendo como uno de sus ejes principales la atención al cliente –como consumidor y no como ciudadano, puesto que el primero únicamente recibe los beneficios de un servicio a cambio de un pago; en tanto, que el segundo, es capaz de participar en la toma democrática de decisiones-, para la adecuada capacitación de los empleados que se desarrollaran en este rubro, el Presidente Clinton firmo la Ley del Desempeño y los Resultados Gubernamentales en agosto del 93.

En términos generales la Administración Clinton se dio la propuesta de reinventar el Gobierno a través de la relación entre este y los empleados.

La reingeniería buscó optimizar el tamaño de la Administración reduciendo el número de empleados, para ello en 1994 se aprobó la Federal Workforce Restructuring Act, con la cual las Agencias gubernamentales podían comprar el retiro anticipado de empleados por medio de un bono de retiro.

Por otro lado, la reestructuración fue drástica, se anulo de un golpe el Manual Federal de Personal basado en el Código de Estados Unidos, la flexibilización dejaba al Servicio Civil con cierta autonomía para la discrecionalidad; la iniciativa y el riesgo.¹²⁰

En resumen, la reforma administrativa adoptada por los EU hacia finales del siglo XX está fuertemente impregnada del neoliberalismo, se trata de asimilar a los órganos gubernamentales como empresas privadas, en donde interactúan el libre mercado, la oferta y la demanda, y la competencia, factores encaminados a mejorar la eficiencia de la Administración Pública y el abaratamiento de su costo; sin embargo, se deben tomar en cuenta ciertos aspectos que las reformas

¹²⁰ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, Gerencia Pública en la Globalización, primera edición, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2003, pp. 243-252.

neogerenciales soslayan, y que son prioridades para el Gobierno, como son los monopolios y la obsesión por los procesos más que por los resultados.

b) Servicio Civil actual en Estados Unidos.

En el ámbito de la carrera administrativa –retomando al Doctor Guerrero Omar en su obra “El Funcionario, el Diplomático y el Juez”- tiene especial preponderancia el sistema del mérito, el cual comprende varias fases, inicialmente el reclutamiento tiene dos modalidades, el pasivo en el que las Agencias que tienen vacantes abren convocatorias públicas con la descripción de puestos, los perfiles requeridos, publicándose anuncios con detalles del proceso de reclutamiento.

Por otro lado existe el reclutamiento activo, en el cual si las Agencias necesitan personal para puestos especializados o niveles de gerencia, buscan atraer a sus candidatos de fuentes confiables, por ejemplo, visitando en las universidades a los alumnos que están a punto de graduarse.

Una vez llenadas las solicitudes correspondientes, a los aspirantes se les asigna una fecha de examen con diferentes criterios que van desde los escritos hasta los de destreza aplicados al puesto.

Los resultados de los exámenes son enviados por correo a los aspirantes, con la situación que guardan en la lista de candidatos elegibles, una vez que exista una vacante se les realiza una entrevista de trabajo, de los tres mejores candidatos se elige a quien ocupara el puesto.

Quien ingresa por primera vez al Servicio Civil a través de la competencia no es asignado a un puesto permanente, sino que tiene que acreditar un periodo provisional de entre siete semanas a seis meses, concluido este periodo al aspirante se le otorga una posición en el Servicio Civil.

Las clasificaciones del Servicio Civil norteamericano están dadas en cinco grandes sistemas: El Servicio Postal, el Servicio Exterior, el Sistema de Sueldos

Federal, la Clasificación Administrativa y Ejecutiva, la Clasificación General. Este sistema determina el nivel de pago al ingresar al servicio público y la escala progresiva dentro de un escalafón de pagos.

Existe un sistema de retiro de los funcionarios públicos destinado a garantizar que los funcionarios una vez llegado el momento de dejar el cargo disfruten de una estabilidad económica y emocional en respuesta a sus años de servicio; por lo que el retiro se compone de tres elementos fundamentales: Beneficios del seguro social que provee una pensión mensual; beneficios mensuales adicionales si tiene alguna incapacidad y; plan de beneficios básicos, una especie de ahorro para el retiro, en donde las aportaciones las hace en parte el Gobierno, y por otro lado el empleado.

Indudablemente que dentro de toda maquinaria administrativa, especial relevancia posee el elemento humano, el funcionario público que realiza materialmente la prestación del servicio y, en el caso de los norteamericanos la percepción que poseen de él es muy característica, incluso opuesta a la noción europea de funcionario, que lleva inmersa la idea de superioridad; por el contrario nuestros vecinos del norte conciben al funcionario público más que como una autoridad, como un representante sometido al control de sus representantes, así se corrobora con la siguiente expresión del tratadista Tocqueville "En los Estados Unidos aquellos a quienes se encarga dirigir los asuntos son a menudo inferiores en capacidad y en moralidad a los hombres que la aristocracia llevaría al poder, pero su interés se confunde e identifica con el de la mayoría de los ciudadanos"¹²¹; así se infiere que, no obstante el no ser superiores al resto de la población, los funcionarios fundamentan su puesto gracias a que en el desempeño del mismo no poseen más finalidad que satisfacer las necesidades e intereses colectivos.¹²²

¹²¹ TOCQUEVILLE Alexis, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 219.

¹²² Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, El Funcionario, el Diplomático y el Juez, op.cit., pp. 315 y ss.

El marco legal del Servicio Civil de Carrera norteamericano es el Título V del Código de los EU, es el ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento administrativo del Gobierno Federal e incluye, a su vez un conjunto de capítulos que describen los valores, criterios y características generales de los sistemas de gestión de personal del Servicio Civil que en principio todas las Agencias federales deben respetar.¹²³

De cierta forma, podría decirse que el Título V del Código de EU es equivalente a lo que en México es la LSPCAPF, aun cuando el contenido del primero es más amplio que la segunda.

A manera de resaltar las características básicas del Servicio Civil en los Estados Unidos se pueden destacar dos: Primera, su carácter pragmático derivado del liberalismo imperante en aquel país, lo que deriva en aplicar algunas de las reglas relativas a las empresas privadas al sector público; segunda, el papel que juega el sistema universitario en la formación de servidores públicos, puesto que son las universidades las que surten en gran medida las filas de la Administración Pública de egresados tanto de nivel Licenciatura como de Postgrado; todo ello aunado a la adopción del sistema del mérito, de adecuados mecanismos de reclutamiento, de modelos de evaluación y de estímulos, así como un adecuado esquema de retiro, hacen que el Servicio Civil en EU sea eficiente, transparente y adecuado para enfrentar los retos de un nuevo siglo.

5.- El Servicio Civil de Carrera en la Experiencia Mexicana.

A simple vista, podría suponerse que México se ha caracterizado por ser un país ajeno a la tradición de la carrera administrativa, pero se falsearía la verdad, puesto que a partir del siglo XVIII se desarrolló un sistema de carrera en donde se apreciaban elementos como la estabilidad del empleo y el modelo del

¹²³ DUSSAUGE Mauricio, Tendencias de Cambio en el Servicio Civil de los Estados Unidos, artículo incluido en Servicio Profesional de Carrera, volumen I, número 2, México, Red Mexicana del Servicio Profesional A.C., segundo semestre 2004, p. 46.

mérito, por lo que en los siguientes párrafos se describirán los antecedentes relativos.

A) El Servicio Público en el México virreinal.

Hablar del Servicio Civil de Carrera en nuestro país es remontarnos a la época misma de la Colonia –continuando con el Doctor Guerrero-, en donde hasta antes del año de 1756 los servidores públicos del Virreinato de Nueva España se reducían a funciones hacendarias y judiciales, no existiendo un concepto profesional de su oficio, ni tampoco una proyección de su carrera; el método usual de la asignación de cargos era la venta por subasta, por lo que la dinastía de la Casa de Borbón tenía frente una ardua tarea.

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas tuvo su origen en 1756 con el nacimiento de la Secretaría de la Cámara del Virreinato de la Nueva España, con ello se demandó que el carácter de los puestos públicos estuviese fundado en la permanencia, en la aptitud y el rendimiento.

Hacia el año de 1765, las carreras se desenvolvían básicamente en una sola institución, teniendo una longevidad de 20 años de servicios.

En términos generales la reforma borbónica desarrolló los elementos básicos de la carrera administrativa en la Nueva España: Estabilidad, mérito sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Montepío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte creado en 1763 -cuyo objeto era ofrecer protección futura a los funcionarios activos por medio de la jubilación, así como a las viudas y a los hijos de los funcionarios que fallecieran estando en servicio- que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal, aunque también existía la facultad discrecional del virrey para conceder cargos.

Pero la carrera administrativa no se restringió a quienes se desempeñaban en las oficinas centrales del Virreinato, también fue encarnada por la figura del Intendente, para entonces corría el año de 1768, esta figura

representaba las funciones de policía, estaban protegido por el Monte Pío Militar, y poseían estabilidad en el cargo.

B) La Carrera Administrativa en los siglos XIX y XX.

Hasta 1821 los servidores públicos se habían formado bajo un régimen institucional alejados de los intereses comerciales y clericales, con preponderancia del derecho de empleo –se entendía por propiedad de empleo un derecho distinto al patrimonio, y por consiguiente no era heredado ni heredable, simplemente consistía en una franquicia de permanencia, garantizada por la ley-, es así como una vez instaurada la República Federal, estando los liberales en el poder, se le concede al Ejecutivo la facultad de libre nombramiento y remoción en materia administrativa, significaba la centralización del servicio público.¹²⁴

De las líneas transcritas, se puede tener conocimiento de que la función pública en nuestro país es de añeja tradición, aunque obviamente no en la forma como se conoce actualmente, pero sí, si se quiere en una forma esencial y enfocada a la rama hacendaria desde la época misma de la Colonia, dejando una herencia administrativa que, una vez consumada la Independencia, nuestro país trato de institucionalizar, sin los resultados deseados dadas las incansables luchas entre liberales y conservadores; no obstante, los cimientos del servicio público estaban dados.

Siguiendo con el curso de la historia –comenta el tratadista Thopmea Domínguez en “Investigación sobre el Servicio Civil de Carrera”, el primer intento por definir los elementos que integrarían el Servicio Civil de Carrera lo encontramos en la Ley del 20 de marzo de 1837 para el Gobierno Interior de los Departamentos, en la época del gobierno centralista, creó el nombramiento de los secretarios de los ayuntamientos, pues anteriormente se turnaban los regidores en el desempeño del cargo y era práctica común que el regidor menos antiguo sustituyera sin sueldo, en el caso de que por cualquier motivo faltara el titular,

¹²⁴ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, El Funcionario, el Diplomático y el Juez, op.cit., pp. 433-446.

nombrado por acuerdo del cabildo y por el suspendido o sustituido, así como por los demás empleados municipales por causa justificadas.

Una aportación más a favor del Servicio Civil de Carrera se dio en 1887 cuando un señor de apellido Díaz Rugama escribió su Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos.¹²⁵

No obstante los destellos que se daban en materia de Administración Pública, poco pudo hacerse, ya que no existían sistemas institucionales para el servidor público, ello en gran medida debido a la pugna que existía por el poder entre centralistas y federalistas, con el triunfo de estos últimos parecía que las cosas se estabilizarían, sin embargo, con el arribo del dictador Díaz al poder los excesos en su Gobierno hicieron eco en la función pública, en donde la corrupción generalizada desbordaba las instituciones, situación que se refleja fielmente en las siguientes líneas apuntadas en 1908 por el autor John Kenneth en "México Bárbaro", respecto de la Administración Pública Mexicana: "El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocida como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto. El privilegio consiste en amasar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen existerte".¹²⁶

Era el ocaso de la dictadura porfiriana, los excesos se daban en todos los ámbitos, tanto para la aristocracia como para el grueso del pueblo, solo que los beneficios, eran para los primeros y, la pobreza, para los segundos; el malestar generado a lo largo de treinta años estaba por rendir frutos, el movimiento revolucionario se vislumbraba y con él se evidenciaban la falta de atención a los sectores campesino y obrero, las banderas revolucionarias demandaban "tierra y

¹²⁵ Cfr. Tomado de THOPMEA DOMÍNGUEZ E., Investigación Sobre el Servicio Civil de Carrera, CIDE, México, 2000, p. 13.

¹²⁶ KENNETH TURNER John, México Bárbaro, México, Editorial Porrúa, 1997, Colección Sepan cuantos..., num. 591, p. 105.

libertad" y con ello la creación de una nueva estructura institucional, incluida la administrativa.

El periodo posrevolucionario se caracterizó por el fortalecimiento del Poder Ejecutivo —era la época de los grandes generales encumbrados en las primeras esferas del poder— en la construcción de una Administración Pública de grandes dimensiones y la consecuente centralización del poder. Era el tiempo de consolidar las novísimas instituciones creadas, el fortalecimiento de los Poderes de la Unión y los albores de una añorada democracia.

Entre 1910 y 1915 —expone el Doctor Omar Guerrero— existió la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, que se impartía en la Escuela de Comercio y Administración, así como la carrera de Aspirante a la Carrera Consular; sin embargo, la primera de ellas se cursaba en tres años, pero tenía más demanda en materias por separado, por lo que más servía para capacitar que para formar servidores públicos.

Para 1920 las carreras de Perito y Empleado y Aspirante Consular habían desaparecido, no obstante, ese mismo año se creó la Escuela Superior de Administración Pública que dependía de la SEP —posteriormente fue incorporada a la UNAM—, teniendo como objeto formar profesionales de la Administración Pública en el ramo hacendario.

En 1922 se fundó la Confederación Nacional de la Administración Pública —CNAP— cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos con fines sociales y económicos, destinada a promover su prosperidad material e intelectual.

El primer gran esfuerzo por profesionalizar la Administración Pública como tal, se llevó a cabo en 1923 en el estado de San Luis Potosí con la Ley del Servicio Civil, en donde la el Servicio Civil se llamo trabajo administrativo,

quedando establecido a partir de junio de 1931; por lo que podríamos decir que a nivel interno, los potosinos son los pioneros en esa materia.

Posteriormente, en 1923 el Presidente Pascual Ortiz Rubio aprobó la Ley Sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios y en 1931 la Ley Federal del Trabajo.

En 1924 se creó otra agremiación de funcionarios, esta vez fue la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales –AMEO-, con motivo de la penosa situación que vivieron estos trabajadores públicos por la suspensión de sueldos que se vivió en aquella época.

En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, como un sistema de seguridad social, estableciéndose los requisitos de admisión, escalafón, separación para empleados del Departamento de la Contraloría para obtener garantías de estabilidad y como base de la carrera administrativa a través de la Ley Orgánica de la Contraloría y del Reglamento de Exámenes.

En 1934 el Presidente Abelardo L. Rodríguez, consciente de que la principal causa de inestabilidad e ineficiencia de la Administración Pública era la salida masiva de trabajadores del Estado con cada cambio de Gobierno, promovió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, con lo que se replanteó la potestad presidencial de nombrar y remover libremente a los funcionarios públicos, ordenándose que los mismos conservarían sus empleos, salvo causa grave que ameritará la remoción.

En 1935 se da uno de los primeros intentos por lograr la profesionalización de la función pública a nivel federal, el Partido Nacional Revolucionario –ahora PRI- realiza un Proyecto de Servicio Civil, teniendo como idea central que se fijarán las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y que en su seno se comprendiera a la mayor parte de los funcionarios públicos.

Más tarde, en 1938 la Federación dio el primer paso para instaurar la profesionalización del servicio público al promulgar el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, reconociéndose así el carácter asalariado de estos trabajadores, el derecho de sindicalización, de huelga –con las modalidades específicas de los Trabajadores del Estado-, así como el derecho a un tribunal que resolviese las dificultades entre los trabajadores y el Estado.

Este Estatuto fue impugnado por la burocracia estatal, demandando su elevación a rango constitucional, la solicitud fue aprobada a partir de la adición al artículo 123 de la CPEUM en 1960, con la inclusión de un apartado especial para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del entonces Departamento del Distrito Federal, en virtud de esta reforma, se expide en 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado....

Cabe hacer notar que la disposición solamente se refería a los trabajadores al servicio de los Poderes Federales, sin incluir a los trabajadores de los Estados y Municipios, como esta facultad es explícita para la Federación de acuerdo al artículo 124 constitucional, se tenía reservada a los Estados, por tanto, varias entidades federativas expidieron sus propias leyes del servicio administrativo, que regulaban la relación entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, lo que de inmediato causó la existencia de ordenamientos dispares entre sí, como con la Ley de los Trabajadores de la Unión.

...En 1943 –continuando con el Doctor Omar Guerrero- se creó la Comisión Intersecretarial del Gobierno Federal, para elaborar y llevar a cabo el Plan Coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública, en el cual se proponía suprimir los servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, así como agilizar los trámites y maximizar el aprovechamiento de los recursos públicos.

El 17 de febrero de 1955 fue fundado el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP- con el nombre original de Instituto de

Administración Pública, con el objetivo de contribuir a reforzar del derecho público, la legalidad de la acción gubernamental y el derecho de los particulares.

En 1958 se establece la enseñanza profesional de la Administración Pública vinculada con la Ciencia Política, la cual quedó incorporada en los planes de estudio de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, surgiendo como una necesidad de contratar personal especializado para la función pública que requería el Gobierno dado su crecimiento y complejidad en el aparato administrativo.¹²⁷

En 1959 –continuando con el Doctor Guerrero, sólo que ahora en la obra intitulada “El Estado y la Administración Pública en México”- se crea el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado –ISSSTE-, con la finalidad de otorgar servicios de seguridad social a los funcionarios públicos: en forma complementaria el 5 de diciembre del mismo año se adicionó el apartado B del artículo 123 de la Constitución, elevando a rango constitucional los derechos de los empleados públicos, estableciéndose así claras diferencias entre los trabajadores del Estado y los particulares.

El 28 de diciembre de 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado –LFTSE- reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, de esta manera y con relación a los conflictos laborales se suprimieron las Juntas que había establecido el Estatuto de 1938, creándose el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como una institución encargada de dirimir las controversias entre el Estado como patrón y sus trabajadores.

Para las décadas de los sesentas y setentas la Administración creció considerablemente, lo que evidencio notablemente sus disfunciones, haciéndose necesario contar con mejores administradores públicos, encontrándose aquí ad

¹²⁷ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, El Funcionario, El Diplomático y El Juez, pp. 433-446.

hoc la incorporación de los planes de estudio de las universidades públicas y privadas.

Con la firme intención de realizar estudios sistemáticos a la realidad administrativa, el Ejecutivo Federal creó en 1965 la Comisión de Administración Pública –CAP–, la cual emitió sus recomendaciones, lo que llevo al informe presidencial de 1967 a elaborar las siguientes consideraciones en torno a la Administración Pública y su personal: Carencia de una política general de personal, falta de claridad en los objetivos de la carrera de los servidores públicos, ausencia de mecanismos normativos, inadecuado análisis de puestos y catálogo de empleos, carencia de un tabulador de sueldos con bases técnicas que asigne remuneraciones de acuerdo a las funciones y responsabilidades, existencia de un escalafón deficiente, diversificación de los criterios de las condiciones generales de trabajo, etc.

Dichas recomendaciones sirvieron de modelo para la elaboración del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal de 1971-1976. En ese mismo año de 1971 se creó la Dirección General de Estudios Administrativos en sustitución de la CAP.

Con el objetivo de cambiar las actitudes y aptitudes de los recursos del Gobierno Federal, se creó en 1972 la Comisión de Recursos Humanos, constituyendo un área de asesoría en la elaboración de los sistemas de administración de personal, elaborando criterios generales para las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

De esta manera se crearon simultáneamente Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación –COTECURH– y el Grupo de Oficiales Mayores con el propósito de garantizar la congruencia, viabilidad y concertación de las acciones de administración y desarrollo del personal público federal.¹²⁸

¹²⁸ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1997, pp. 72-79.

Durante la Administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez –siguiendo al autor Calderón Raúl en “El Contexto Internacional de la Modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado de México”-, en 1972 se realizó un censo de recursos humanos del sector público para conocer el número de funcionarios activos del Gobierno Federal, se estableció el pago de aguinaldos y se creó el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, con la intención de que la Secretaría de Relaciones Exteriores formara sus cuadros para el servicio exterior.

Posteriormente, en 1975, se promulgó la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles; en 1979, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de los Estados.

Genéricamente, durante el sexenio del Presidente López Portillo se instrumentó el Programa de Reforma Administrativa que abarcaba aspectos de reorganización de la estructura y funciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como un programa para mejorar la administración y desarrollo del personal al servicio del Estado, dentro de un marco de respeto a los derechos de los trabajadores, ejercicio honesto, eficaz y eficiente de las funciones, paralelos a mecanismos de superación profesional y realización de valores humanos.¹²⁹

En 1983, ya con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado –refiere el “Manual de la Organización del Gobierno Federal”- se da lo que se conocería como la Modernización Administrativa, influenciada por el movimiento de Renovación Moral que buscaba hacer eco en todos los ámbitos del país; durante su mandato la Secretaría de Programación y Presupuesto era la encargada de dirigir las políticas del Servicio Civil, entre las facultades que poseía tal dependencia, son de interés para el tema en cuestión, las consignadas en las

¹²⁹ Cfr. Tomado de CALDERÓN Raúl, El Contexto Internacional de la Administración Pública y la Reforma del Estado de México, (1970-1973), México, INAP-Mimeo, 1996, pp. 5-22.

fracciones X, XIV y XV; Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, captación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo del Poder Ejecutivo Federal; establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia y; someter a consideración del Presidente de la República los cambios de la organización que determinen los titulares de las entidades y dependencias de la APF, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su Reglamento Interior.

Adicionalmente, tanto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil establecieron las bases profesionales de la innovación gubernamental; además, sobresale el proceso de retabulación para establecer a nivel nacional los niveles salariales y de prestaciones similares.

Más recientemente, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, impulso las tareas Básicas de la Modernización Administrativa que se llevaron a cabo en la Dirección General del Servicio Civil, en donde se realizó una revisión a los procesos de selección y reclutamiento de personal, la reestructuración y actualización de los catálogos de puestos y de los manuales de sueldos y prestaciones, elección de los niveles de eficiencia y productividad de los servidores públicos a través de programas de capacitación y estímulos; aumentos salariales y de prestaciones, todo ello con miras a la conformación de un Servicio Civil a mediano y a largo plazo.

Dicha Dirección General del Servicio Civil se encontraba enclavada dentro de la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y de Control Presupuestal; las facultades conferidas a dicha Dirección eran las siguientes:

- Coadyuvar al establecimiento de la política salarial de las dependencias y entidades de la APF.
- Realizar las acciones que permitan el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.
- Definir y vigilar la aplicación de normatividad en materia de catálogo de puestos, tabuladores y prestaciones en las dependencias y entidades de la APF, dictaminar sus estructuras ocupaciones y llevar el registro correspondiente.
- Determinar y difundir políticas y normas que regulen los subsistemas de reclutamiento, selección, capacitación, administración de sueldos, prestaciones, escalafón, separación, evaluación e información que apoyen al establecimiento del Servicio Civil de Carrera.
- Determinar políticas generales y revisar las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias y entidades cuya relaciones contractuales estén reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional.
- Difundir lineamientos y procedimientos para la formulación del Presupuesto de Servicios Personales, para su integración al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Convenir los programas de registro y modernización administrativa con las dependencias y entidades, así como determinar la viabilidad técnico-administrativa de las propuestas de reorganización que determinen las dependencias y entidades que impliquen modificaciones a su estructura orgánica.
- Emitir y difundir las normas y los lineamientos para la elaboración de documentos normativos-administrativos, así como apoyar las acciones de descentralización y desconcentración del Gobierno Federal, definiendo su impacto en las estructuras organizacionales.¹³⁰

Es así que no obstante los esfuerzos por institucionalizar la función pública durante los primeros cincuenta años posteriores al movimiento revolucionario, los vicios y la corrupción se apoderaron del ámbito administrativo,

¹³⁰ Manual de Organización del Gobierno Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1991, pp. 795-811.

obstaculizando cualquier avance en la materia, no existía la visión de un servicio público responsable, simplemente se veía en él una forma de solucionar la demanda de empleos, generándose en consecuencia el llamado fenómeno de la empleomanía –que no sólo hace referencia a una expresión del sistema del botín, sino una práctica a través de la cual se veía en la posrevolucionaria Administración Pública de México un medio para resolver el empleo de sectores importantes de la población con algunos niveles de conocimientos-.

En la Administración del Doctor Ernesto Zedillo la organización del servicio público, no obstante los esfuerzos de la Administración anterior por dotarlo de una estructura institucional, estaba plagada de indefiniciones y de una abundancia de legislación superpuesta y contradictoria. En esta atmósfera, surge el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 – PROMAP- que planteó un subprograma destinado a la profesionalización del servicio público, cuyo diagnóstico hace hincapié en la ausencia de dignidad del cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivación para que el desempeño sea honrado, leal, esforzado y creativo. Entretanto la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el cobijo del apartado B del artículo 123 constitucional. Asimismo la LFRSP solamente representa un código de conducta escueta, que es insuficiente para normar y estimular la conducta moral de los servidores públicos.¹³¹

En términos generales existía un déficit del servicio público, caracterizado por su falta de profesionalización, falta de estímulos, carencia de capacitación y desarrollo en el puesto, por lo que el PROMAP se propuso establecer el Servicio Profesional de Carrera Administrativa General para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público, desafortunadamente

¹³¹ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, op.cit., pp. 28-31.

los pasos dados no fueron lo suficientemente decisivos para su instauración; habría que esperar un sexenio más.

C) El servicio público en el siglo XXI.

Es de tomar en cuenta que a partir de los últimos tres sexenios a la fecha se comenzaron a dar los cimientos para el ingreso de México a la modernidad administrativa, misma que encontró su realización en el "Gobierno del Cambio" encabezado por el Presidente Vicente Fox, quien ha sostenido como uno de los puntales de su Administración la transparencia, tanto de la información como de la Administración Pública, al efecto creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Secretaría de la Función Pública respectivamente, además del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, que fue artífice de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, pero este ya será materia de un punto aparte en nuestra investigación.

La forma que adoptó la Administración Pública, concretamente el servicio público, a partir del sexenio iniciado en julio del 2000, se desarrollara ampliamente cuando se aborde el punto relativo a la LSPCAPF.

D) El Instituto Nacional de Administración Pública INAP.

El INAP es una asociación civil --"cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no este prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación"¹³²-, creada con el objeto de promover el desarrollo de las Ciencias Administrativas en México. Es una asociación sin fines de lucro, que proporciona servicios de capacitación, consultoría, asesoría, formación permanente e investigación en el campo de la Administración Pública.¹³³

¹³² Código Civil Federal, artículo 2670, www.diputados.gob.mx/leyinfo/2/2698.htm.

¹³³ Instituto Nacional de Administración Pública, Folleto Informativo, México, 1996.

El INAP fue fundado el 17 de febrero de 1955 por un grupo de juristas y economistas, cuya ocupación principal era el servicio público. Por su móvil primigenio, el INAP es una sociedad de estudio, debe realizar tareas encaminadas a producir y difundir conocimientos sobre los problemas de la Administración Pública Mexicana, así como en el ámbito internacional, y además promover su intercambio nacional y en el exterior. Del mismo modo debe auspiciar el desarrollo de las tecnologías administrativas de dirección y gestión que contribuyan al mejoramiento de la implementación de policy.

Además, el INAP representa en México al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en su calidad de Sección Mexicana del mismo, y promueve la creación de Institutos de Administración Pública en los Estados y colabora en las actividades que se desarrollan en ellos. Igualmente tiene el carácter de Instituto de Administración Pública del D. F.¹³⁴

La importancia del INAP tiene fundamento en su misión, que es contribuir al fortalecimiento de una eficaz gobernabilidad democrática del Estado Mexicano mediante programas de investigación, asistencia técnica, desarrollo y formación de personal, divulgación e intercambio de opiniones a nivel nacional e internacional con instituciones similares y personas interesadas en el estudio y práctica de la Administración Pública, que impulsen la profesionalización de la función pública en México.

Para ello debe tener la visión de consolidarse como una institución autónoma, autosuficiente, de excelencia en las áreas de investigación, asistencia técnica, desarrollo y formación de personal, divulgación y análisis en materia de Administración Pública; altamente competitiva y con capacidad operativa para ofrecer sus servicios a nivel nacional y en el extranjero.

Actualmente el INAP tiene una participación activa en la formación de servidores públicos profesionales, al efecto imparte la Licenciatura en Gobierno y

¹³⁴ Instituto Nacional de Administración Pública, Estatutos, México, 1985.

Administración Pública, además de Maestrías, Especializaciones, Diplomados, Cursos y Seminarios.

También, tiene a su cargo la publicación de la "Revista de Administración Pública", la "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal", además de libros, y guías técnicas de apoyo para los interesados en la materia administrativa.¹³⁵

En el marco de la modernidad administrativa, específicamente en la naciente cultura del Servicio Civil, el INAP se erige en uno de sus pilares, además, de ser uno de sus artífices principales, como un centro de formación y profesionalización de los servidores públicos, altamente competitivo; aunado a su trascendental papel de asesor del gobierno en la materia, lo que garantiza la continuidad de las relaciones recíprocas en aras de la consolidación de la función pública honesta, transparente, eficiente y comprometida.

6.- Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental MEICG.

Al efecto de las características que debe poseer el renovado ejercicio administrativo público, destaca lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo¹³⁶, que es el documento sexenal que fija las bases de la actuación integral del gobierno; en él, se establece que el desarrollo de las funciones administrativas tendrán sustento en tres postulados fundamentales: Humanidad –respeto a la condición humana, a su dignidad por sobre todas las cosas-, equidad –los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse, cerrando la posibilidad de cualquier discriminación-, cambio –caracterizado por un sistema democrático y de responsabilidad compartida entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad-; con cuatro criterios

¹³⁵ www.inap.org.mx.WEBINAP2005/INAP/htm.

¹³⁶ Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, México, 2001, p.25.

centrales, inclusión -se busca ofrecer oportunidades a toda la población-, sustentabilidad - protección de la naturaleza-, competitividad - el país requiere un sector productivo más competitivo y sólido para afrontar las exigencias de un mundo cada vez más globalizado- y desarrollo regional -que permita reconocer y desarrollar las diferencias regionales y naturales de cada zona de nuestro país.

Existen además, cinco normas básicas que dirigen la acción gubernamental: Apego a la legalidad -la autoridad sólo podrá hacer aquello que está expresamente señalado por la ley-, gobernabilidad democrática -la APF ejercerá el poder público en ella depositado con las formas propias de una democracia-, federalismo -existe la necesidad de fortalecer el pacto federal-, transparencia -los servidores públicos estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre el desarrollo de sus facultades- y rendición de cuentas -se requiere previamente la designación de responsables en cada una de las áreas de la Administración, a fin de que con la exigencia de rendir cuentas públicas claras, se elimine la corrupción y la impunidad-, en conjunto estos principios seguirán los proyectos, programas y acciones de la APF.

En el mes de julio de 2002, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental presentó el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental -MEICG-, donde se sientan las bases para establecer una reorganización del Estado al interior de su aparato administrativo, destacando los siguientes puntos:

➤ La Presidencia de la República define a la innovación gubernamental de la siguiente forma: Es un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas.

➤ La nueva filosofía que posee el Gobierno respecto del servicio público está caracterizada por ser visionario y transparente, se ha definido un plazo de 25 años para lograr concretar el camino iniciado, en donde los múltiples actores se han comprometido a trabajar con absoluta fuerza y decisión.

Estas características del desarrollo de las funciones públicas, así como las normas básicas para la acción gubernamental son contenidas en el Modelo de forma enunciativa, es decir, no se menciona el método de instrumentación de dichos postulados, pudiendo ser más precisos al respecto, toda vez que el citado documento sería, la plataforma en la cual se basaría en un momento dado la tan esperada LSPCAPF.

Así lo que se busca es la construcción y consolidación integral de un Gobierno de calidad, que ponga al centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas sociales.

➤ Basándonos siempre en el MEICG, se necesita un Gobierno diferente y participativo que consulte a la sociedad sobre sus prioridades para convertirlas en políticas gubernamentales, con la constante rendición de cuentas.

➤ Se requiere de un Gobierno estratégico y competitivo, que este a la vanguardia, que fije democráticamente las necesidades sociales e invierta eficientemente sus recursos financieros, humanos, materiales y legales en aras de un ejercicio público competitivo, justo, eficiente, honesto.

➤ En ese mismo tenor se manejan otras características como Gobierno ágil y flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las necesidades rápidamente; estratégico, orientado a administrar resultados; abierto y transparente, que se trabaje de tal forma que los ciudadanos sepan el por qué de las acciones y cuenten con acceso permanente a la información; global, que se inserte en un contexto mundial y que se entienda que

no se pueden evadir los cambios vertiginosos; digital, mediante el uso de la tecnología de la información se contribuya al reto de forjar un Gobierno que ofrezca mayores servicios y de mejor calidad; austero, que trabaje más con menos; confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que evite y prevenga los actos de corrupción, basados en un estricto código de ética; de clase mundial, donde se resalten los valores que debe tener el nuevo Gobierno orientado al cambio.

➤ A través de la innovación, se buscará reemplazar los citemos burocráticos por sistemas emprendedores que trasformen las organizaciones públicas en elementos de mejora y calidad, por lo que se deben dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en el control, que inhiben la creatividad y la innovación para dar paso a esquemas que faculten y fomenten la participación y el trabajo en equipo.

➤ Los principales ejes en que se mueve la política de la innovación y la calidad gubernamental, se basa en un sistema denominado "Administración Cruzada", que servirá para lograr los resultados en circunstancias de alta complejidad, de crisis, con resultados limitados, con fechas y tiempos fatales, altamente cambiantes y de alto riesgo; sus características más importantes son: Conectar proyectos con procesos, sumar recursos de todas partes, tiene como punto de partida una visión global, requiere de un proceso de soportes robustos y confiables, potencia el trabajo en equipo, la conectividad dentro y fuera de la organización, todo proyecto tiene un líder y todo proceso un dueño, supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia, se basa en un esquema ganar-ganarse, que enfoca resultados en tiempos claramente definidos, cientos de procesos están al servicio del proyecto, así como millones de insumos materiales y uso de capital intelectual; para lograr el éxito requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de una coordinación a prueba de todo.

➤ Como una medida para facilitar la Innovación Gubernamental, se construirá una red de socios estratégicos en la que participen los Oficiales Mayores, los responsables de recursos humanos, innovación y calidad, las Unidades de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Función Pública – antes SECODAM-, del Servicio Civil de Carrera de la SHCP y los responsables de las áreas informática y asuntos jurídicos entre otros.

La red de socios estratégicos para la Innovación y la Calidad Gubernamental no sólo habrá de ser formada con socios internos, sino que dará cavidad a socios externos, tales como: Universidades, firmas de consultoría, colegios e instituciones académicas, empresas prestigiadas del sector privado, fundaciones nacionales e internacionales, etc.¹³⁷

Por tanto se puede afirmar que para el Gobierno Federal la función pública ha experimentado un redimensionamiento, teniendo como prioridad fundamental la profesionalización de su gente, para ello es requisito sine qua non, una revalorización de su elemento humano y su entorno de trabajo, de sistemas que permitan atraer, motivar, capacitar, y retener a los mejores servidores públicos, a fin de que hagan carrera dentro de la Administración Pública y con ello lograr la profesionalización de las acciones gubernamentales.

A partir del MEICG, se señalan en el Código de Ética del Gobierno Federal las características éticas que deben guardar los servidores públicos, a saber:

➤ Bien común: El servidor público asume un compromiso irrenunciable con el bien general, el cual es patrimonio de todos los mexicanos, privilegiando siempre el bien común sobre el particular.

➤ Integridad: Se ceñirá la conducta pública y privada, de modo tal que las acciones sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

¹³⁷ Modelo Estratégico para la Calidad y la Innovación Gubernamental, Presidencia de la República, México, 2002.

➤ **Honradez:** Nunca se usará el cargo público para ganancia personal, ni aceptar prestación o compensación de ninguna persona u organización que pueda llevar a actuar con falta de ética las responsabilidades y obligaciones.

➤ **Imparcialidad:** Actuar en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

➤ **Justicia:** El servidor público ceñirá sus actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho.

➤ **Transparencia:** Se garantizará el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

➤ **Rendición de cuentas:** Se proveerá la eficacia y la calidad en la gestión de la Administración Pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

➤ **Entorno cultural y ecológico:** Se adoptará una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.

➤ **Generosidad:** Se actuará con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los infantes, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.

➤ **Igualdad:** Se hará regla invariable de los actos y decisiones del servidor, el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, sin distinción de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

➤ **Respeto:** Se respetará sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos los mexicanos.

➤ Liderazgo: Promover y apoyar estos compromisos con el ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.¹³⁸

De esta forma se busca prevenir y sanear el desempeño de los funcionarios públicos de dentro hacia fuera, es decir, apelando ante todo a su conciencia, la que lo determinará a ceñir su conducta a determinados principios superiores, valiosos en todo tiempo y lugar, por ser atemporales, para redituarse en un mayor rendimiento gubernamental.

Imbuidos en el marco de la Ética, cabe hacer referencia a un artículo publicado por la Revista de Administración Pública, el cual ha sido intitulado "Ética y Servicio", en él se establece que el servicio público juega un papel político y moral dentro de la vida de los ciudadanos, pues su dignidad y bienestar depende del primero y éste expresa la calidad moral institucional del Gobierno, en esa medida no sólo adquiere autoridad moral sino autoridad política dada su naturaleza, pues no debe olvidarse que todo cuanto tiene que ver con el Gobierno y todo cuanto éste hace es político, y la política es la ciencia y el arte de gobernar.

Dentro del servicio público sus dirigentes principales son las actitudes mentales –representan esencialmente un ejercicio de reconocimiento, de toma de conciencia de ciertas realidades- y cualidades morales –virtudes-.¹³⁹

Indudablemente que la actuación de todo servidor público debe obedecer a un código de conducta claramente definido y general, a fin de uniformar la prestación del mismo bajo normas altamente reconocibles, siendo indispensable la influencia de los valores en el desempeño de los quehaceres públicos, además de una filosofía de servicio eficiente; donde sobresalgan los conceptos como la Ética –"del griego *ethos* que significa hábito, costumbres; es la teoría de la comprensión del bien y del mal, de la justicia y del deber de la

¹³⁸ <http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovación/index.php?contenido=2978&lang=es>

¹³⁹ Cfr. Tomado de AGUILAR HERNÁNDEZ Felipe, artículo "Ética y Servicio", Revista Administración Pública, volumen 38, No. 1, Enero-Abril, 2003, pp.34-42.

conciencia, de la felicidad y del sentido de la vida"¹⁴⁰ - y no por la Moral —"del latín *mores*, que significa costumbres; es el conjunto de normas, principios y reglas que rigen la conducta de los hombres, incluyendo los sentimientos y los juicios en que se refleja la regulación normativa de las relaciones de los hombres entre si y con el todo social"¹⁴¹ - puesto que esta última es cambiante dada la época y el lugar, las costumbres y las tradiciones, es individual; en cambio, la Ética es más uniforme en los principios universales que ostenta. Por ello es fundamental que los funcionarios públicos rijan su conducta de acuerdo a normas superiores, que garanticen su desempeño alejado de la corrupción, recordemos la siguiente frase de un autor llamado Cromwel dirigiéndose al Parlamento: "Os ruego que tratéis de evitar tenazmente los abusos de todas las profesiones, especialmente de una que a muchos hace pobres para que los menos se hagan ricos: eso no beneficia a la comunidad".¹⁴²

Como colofón de la política innovadora en el ámbito gubernamental, se puede afirmar que las propuestas del Gobierno Federal se encaminan hacia un cambio radical en la Administración Pública Federal, dejando de lado un proceso paulatino, a cambio, se opta por una transformación de fondo, capaz de generar cambios profundos que permitan recuperar el tiempo perdido y brinden así la capacidad suficiente para atender con prontitud y exactitud las demandas sociales.

La renombrada Innovación Gubernamental apuesta por la transparencia y calidad de la función pública, sustentada en valores y principios superiores y comunes a todos los servidores públicos, haciendo de la Ética uno de sus pilares fundamentales, a fin de garantizar la honestidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia en el quehacer público.

¹⁴⁰ BLAUBRG I, Diccionario de Filosofía, Ediciones Quinto Sol, México, 2003, p. 118.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 238.

¹⁴² Citado por WEBER Max, "La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo, México, ITSMO, 1998, p. 48.

La importancia del MICG radica en que es uno de los artífices para la creación de la LSPCAPF, constituye el preámbulo de la esperada Ley.

7.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal LSPCAPF.

Como medida previa a revisar el contenido de la Ley, es pertinente anotar la forma en que nuestra Carta Fundamental regula la figura de los servidores públicos, puesto que es a partir de ella, que se expidió la Ley objeto de estudio.

➤ La Constitución consagra los requisitos, derechos, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, definiendo como tales a los funcionarios, empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública –artículo 108-, consecuentemente todo ciudadano tiene derecho a ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las facultades que mande la ley –artículo 33-, estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público.

➤ La Constitución señala que la designación del servidor público debe hacerse mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, al efecto ordena se establezcan escuelas de Administración Pública –artículo 123, apartado B, fracción VIII-. El primer mandato se cumple a través del sistema de mérito establecido, pero el segundo no, puesto que la disposición se mantiene silente al respecto, toda vez que la enseñanza universitaria no sule a una institución especializada en la materia, ni siquiera el INAP, puesto que es una asociación civil, que no se apega a lo previsto por la citada disposición.

➤ La Ley Suprema ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos de que dispone, para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación –artículo 134-; igualmente dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia –artículo 109-. La valía de la LSPCAPF es que a

partir de ella ya se podrá medir y aquilatar la imparcialidad, legalidad, lealtad, eficiencia y eficacia de los servidores públicos de una forma objetiva.

> La Carta Magna trata las responsabilidades de los servidores públicos, siendo de especial interés para la presente investigación la responsabilidad administrativa –dejaremos de lado la penal y la política-, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia que deben desempeñar en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones –artículo 109, fracción III-; las sanciones impuestas a una responsabilidad administrativa son la suspensión, la destitución y la inhabilitación, así como sanciones económicas –artículo 113-. El mérito de la nueva Ley es que brinda los mecanismos indispensables para detectar las deficiencias del desempeño.

Es así como de la forma esencial en que es contemplado el servidor público en la Constitución, se dan las pautas generales a partir de las cuales se ha podido institucionalizar dicha figura a través de la LSPCAPF, a partir de ella, se puede afirmar que muchos de los mandamientos –en materia de servicio público- contenidos en el texto de la Ley Fundamental han dejado de ser letra muerta o moribunda, para erigirse en verdaderos parámetros de actuación.

Ahora sí, ya adentrados propiamente en la LSPCAPF, la misma es de reciente creación, el año de 2003, el mes de abril fue decisivo para México en materia de Servicio Civil –que es llamado en nuestro país Servicio Profesional de Carrera-, puesto que dicha Ley fue aprobada el 3 y publicada en el DOF el 10 del mismo mes y año; dada su trascendencia, al ser el primer ordenamiento federal en la materia, en las siguientes líneas analizaremos su origen, las experiencias extranjeras nacionales e internacionales que sirvieron de guía en su elaboración, su exposición de motivos y las consideraciones que determinaron su creación.

A) Origen de la Ley.

En forma anterior a la LSPCAPF, existieron cuatro iniciativas en pro de la carrera administrativa en nuestro país, que afianzan la necesidad de instaurar un Servicio Civil profesional –cometa el Doctor Omar Guerrero, en su obra que lleva el mismo título que la Ley-. La más antigua data de los años 1917-1918, al ser presentado al Congreso Constituyente un Proyecto de Ley sobre la Organización del Servicio Civil de la Federación, presentado por Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís y Modesto C. Rolland.

La segunda iniciativa pertenece al PNR en el año de 1935, a través de la cual propone la creación de la carrera administrativa mediante un prospecto de Ley del Servicio Civil y, que sería la base de un futuro proyecto formulado conjuntamente con la SEGOB.

El tercer proyecto se remonta a 1998, cuando el senador Rodolfo Moctezuma miembro del Grupo Parlamentario del PRI, sometió al Congreso una iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada.

Una última iniciativa fue presentada en 2002 por la diputada Magdalena del Socorro Nuñez Monreal, del Grupo Parlamentario del PRD, con la forma de Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal.¹⁴³

De lo transcrito párrafos arriba, se desprende que, cierta preponderancia han tenido los senadores en cuanto a iniciativas en materia de profesionalizar a los servidores públicos –ello se acentúa aún más tomado en cuenta las dos iniciativas que fueron el punto de partida para nuestra actual LSPCAPF-, por lo que el Senado de la República en el caso específico fue la Cámara de origen –en donde fue aprobada por 93 votos- y la de Diputados, la hizo de revisora.

¹⁴³ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, op.cit., p. 37.

La LSPCAPF tiene su origen en una iniciativa de proyecto de ley del mismo nombre, presentada en sesión celebrada el 24 de octubre de 2000 por el senador Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del Grupo Parlamentario del PRI; dicho proyecto siguió las fases normales del proceso legislativo, por lo que fue turnado inmediatamente a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, que a su vez las remitió a las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos.

El 30 de abril de 2002, el también senador César Jáuregui Robles, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó una segunda iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, siendo sometida la iniciativa al trámite correspondiente.

Las mencionadas Comisiones analizaron conjuntamente las dos propuestas:

➤ Ambas iniciativas tienen como objeto sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente, que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía.

➤ Que la actuación eficiente y eficaz del Gobierno para atender las necesidades de la sociedad es exigida por los usuarios de los bienes y los servicios públicos, lo cual será posible a través de la creación de un "Sistema de Servicio Civil" en el seno de la Administración Pública Federal Centralizada y que se llamaría Servicio Profesional de Carrera.

➤ Que tal concepto emana de la noción de Servicio Civil formulado por la ONU –tal concepto ya clásico, define dicho Servicio como el "cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una Administración Pública Nacional, cuyos elementos medulares son: Una ley básica de administración personal de Servicio Civil y un organismo responsable de su

aplicación. A estos elementos es necesario añadir el sistema de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua¹⁴⁴.

Considero que, el Congreso de esta forma toma conciencia de la necesidad que demanda México de un Servicio Civil debidamente profesionalizado, donde se regule de manera integral el servicio público, comprendiendo desde los requisitos para el ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo; fundamentado dicho sistema en el mérito, la igualdad de condiciones, la antigüedad, existiendo al efecto un modelo bien definido de evaluaciones que permitan certificar las capacidades y habilidades de los servidores públicos en pro de una capacitación continua.

B) Experiencias Nacionales e Internacionales invocadas en la Exposición de Motivos.

En la exposición de motivos se invocan experiencias extranjeras tradicionalmente exitosas, por lo que hoy en día se encuentran a la vanguardia en la materia, convirtiéndose así en el modelo a seguir a nivel internacional, como la carrera administrativa desarrollada en Inglaterra; Francia, que cuenta con la renombrada ENA; también descolla el caso de los EUA con la evolución del sistema del botín al sistema del mérito. En cuanto a los países latinoamericanos se invocan los casos de Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela y Argentina.

En el ámbito interno, en contraste con los logros del Servicio Civil a nivel federal, han existido avances en cuanto al establecimiento de carreras administrativas de especialistas, tales son los casos siguientes:

- El Servicio Exterior.
- La Carrera Magisterial.
- El Instituto de Formación Profesional de la PGJDF: Proceso de reclutamiento y selección.

¹⁴⁴ Manual de Formación en Administración Pública, ONU, Nueva York, 1967.

- Instituto de Capacitación de la PGR.
- El Servicio Profesional Electoral.
- El Sistema de Especialistas en la Comisión Nacional del Agua.
- La Profesionalización de la Procuraduría Agraria.
- El Sistema de Profesionalización del INEGI.
- El SAT.¹⁴⁵

C) Gestación de la Ley.

Una vez que las iniciativas que fueron fundamento de la LSPCAPF, fueron recibidas por la Mesa Directiva y turnadas oportunamente a las Comisiones Unidas del Senado –anteriormente señaladas-, las cuales realizaron diversas reuniones de trabajo desde diciembre de 2000 –así lo documenta el Doctor Guerrero- para analizar la iniciativa del senador Carlos Rojas Gutiérrez, y posteriormente, el proyecto del también senador César Jáuregui Robles. El resultado fue su integración y la formulación de una propuesta conjunta. Se consideraron también en el proceso las aportaciones de otros legisladores, así como las recomendaciones de expertos nacionales y extranjeros –destacando entre estos últimos el tratadista David Osborne, quien fungió como ideólogo de la "Reforma Neogerencial" en los EUA en la época del Presidente Bill Clinton-; además se efectuaron reuniones de trabajo con académicos de la UNAM, el INAP, y el CNCAP. Así como con representantes de la República y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Relaciones Exteriores y, Comunicaciones y Transportes.

También se recabó la opinión de dependencias en las que operan Sistemas de Servicio Civil de Carrera, como el INEGI y el SAT, así como el Consejo de la Judicatura Federal del PJF.

Las Comisiones Unidas hicieron saber su plena coincidencia con el proyecto del senador Carlos Rojas, por cuanto que es necesario que el Gobierno

¹⁴⁵ Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Senado de la República, 24 de diciembre de 2002.

cuenta con una Administración Pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad, que responda a las demandas de la ciudadanía con oportunidad.

En cuanto al senador César Jáuregui, los comisionados comparten su propuesta de ofrecer al país la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente y con alto desempeño, que permita a los gobiernos emanados de todos los partidos disponer de un cuerpo técnico capaz de traducir la filosofía política de los gobernantes en políticas públicas que beneficien a la ciudadanía y; que la Ley establezca un sistema administrativo moderno y eficiente de la organización del personal público y elevar el nivel de desempeño de los servidores públicos.¹⁴⁶

D) Contenido de la Ley.

La LSPCAPF esta organizada en cuatro Titulos, haciendo un total de 80 artículos, destacando los siguientes puntos:

El objeto de la Ley es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, que incluye tanto a la Consejería Jurídica y Departamentos Administrativos, sustentándose en los principios de "legalidad - principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho-; eficiencia -del latín efficientia, capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado-; objetividad -relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir-; imparcialidad -falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud-; equidad -propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones

¹⁴⁶ Cfr. Tomado de GUERRERO OROZCO Omar, La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, op.cit., pp. 39-40.

rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley- y; competencia por mérito –en igualdad de condiciones siempre será superior los conocimientos-¹⁴⁷, así se desprende de los artículos 1° y 2° de la LSPCAPF.

En el Título Segundo “De los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema”, se encuentran la estabilidad y permanencia en el servicio, con su contraparte de cumplir con los deberes propios del cargo; derecho a recibir una remuneración por su labor; recibir capacitación y actualización a fin de cumplir con las demandas de su puesto; derecho de promoción y; no incurrir en las causales que para la separación se establecen; promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma; recibir una indemnización en los términos de la Ley, cuando sea despedido injustificadamente.

La estabilidad constituye la garantía de permanecer en el empleo –no confundir con el derecho de empleo explicado en temas anteriores-, puesto que el servidor sólo podrá ser separado del cargo por causa justificada y siguiendo el procedimiento previamente establecido, con ello el servidor público está debidamente protegido, goza de seguridad jurídica.

Entre las obligaciones que se establecen para los servidores públicos, la primordial se enfoca a ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia; con ello encontramos aportaciones hacia la transparencia y honestidad, como guardar reserva de los asuntos encomendados y excusarse de conocer aquellos que puedan implicar conflicto de intereses. El principio de imparcialidad y competencia nos asegura un ingreso con base en la capacidad y calidad, alejados de ópticas subjetivistas en el proceso de ingreso y selección. Además se establece que el ejercicio del cargo público será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión u oficio, que impida o menoscabe el cumplimiento de sus obligaciones.

¹⁴⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en línea, <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>.

La LSPCAPF indica que 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:

➤ 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, así lo autorizan los artículos 14 al 20.

➤ 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, al tenor de los artículos 21 al 34.

➤ 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, de acuerdo a los artículos 35 al 43.

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

* La especialización; actualización y educación formal en el cargo desempeñado.

* Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.

* La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.

* Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas, de conformidad con los artículos 44 al 53.

➤ 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, a la luz de los artículos 54 al 58.

➤ 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, así se desprende de los artículos 59 al 63.

➤ 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, así lo señalan los artículos 64 al 66.

Dentro del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos –artículos 14 al 20- destaca uno de los pilares del Servicio, como lo es el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera que es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública –por ejemplo, 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- 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.

Esta medida permite la inmediata identificación de cada uno de los servidores públicos existentes dentro de la Administración Pública Federal, así como de las características laborales de cada uno de ellos, lo que facilita la adecuada selección de candidatos en la operación de convenios de intercambios de servidores públicos.

En cuanto al Subsistema de Ingreso -artículos 21 al 34-, el proceso establece convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas de primer nivel de ingreso al Subsistema. Las plazas que no sean de este nivel serán signadas además, mediante procedimiento de selección llevado a cabo por los Comités Técnicos de Profesionalización. En la selección de aspirantes para cada dependencia, se deberán tomar en cuenta adicionalmente a los requisitos generales y al perfil del cargo, la trayectoria, la experiencia y los resultados de las evaluaciones en el caso de los servidores públicos de carrera. En todo este proceso de reclutamiento no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social.

Por su parte el siguiente Subsistema -artículos 35 al 43- se avoca al Desarrollo Profesional de los servidores públicos, definiéndolo al tenor siguiente: 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.

Se considera benéfica la interacción de los servidores públicos con profesionales externos. Por ello se establece la posibilidad de suscribir convenios con autoridades e instituciones públicas y privadas, a partir de los cuales se promueva el intercambio de los recursos humanos, en aras de la especialización y una mayor experiencia que colmen las expectativas profesionales del servidor y que redunde en mayor beneficio de la dependencia de origen.

Otra más de las características en el desarrollo profesional de los servidores públicos es la movilidad en el servicio, es decir, la posibilidad de cambiar de cargo; esta se dará de acuerdo al plan individual de carrera, ya sea en forma vertical, con posiciones ascendentes; u horizontal, que constituye trayectorias laterales que resulten de interés para el servidor público, ya sea por la dependencia, la especialización o los temas que implican.

Esta movilidad también se aplicará cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezcan cargos del Catálogo de Puestos y cuando servidores públicos de carrera sean cesados en sus funciones, al efecto la reubicación se dará de acuerdo a las posibilidades y a la opción de cambio a otra ciudad o dependencia, para lo cual es requisito que ambos cargos tengan el mismo perfil y categoría, no siendo posible el intercambio hacia un cargo vacante o de nueva creación, partiendo de que éstos deberán ser siempre concursados.

El cuarto de los Subsistemas –artículos 44 al 53-, define la Capacitación y la Certificación de Capacidades como 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 Capacitación y la Certificación de las Capacidades permitirán identificar la calidad, capacidades y habilidades del servidor público, cuya evaluación informará sobre su preparación y actualización; cada cinco años, el servidor será evaluado, a fin de determinar si sigue siendo capaz de desempeñar el cargo que ocupa. Las evaluaciones periódicas serán indispensables para la permanencia dentro del cargo y del Servicio Profesional.

En opinión del Doctor Guerrero “es más conveniente hablar de formación en lugar de capacitación, ya que la primera es un proceso perpetuo a lo largo de la carrera del servidor público, cuyo movimiento va en sincronía con su desarrollo profesional, apuntándolo. En tanto que la capacitación es la dotación específica de destrezas, algunas muy puntuales, para ejercitar ciertas tareas, por tal razón, ella es una parte de la formación”.¹⁴⁸

Es decir, la formación es el género, referida a la totalidad del desarrollo profesional del servidor público, su asimilación enriquece sus conocimientos de manera integral; por su parte la capacitación es la especie, representa tan sólo una parte de la formación, referida básicamente a aspectos más puntuales,

¹⁴⁸ GUERRERO OROZCO Omar, La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, op.cit., p. 71.

encaminados a la realización de una tarea específica; no obstante ello, en la práctica tendemos a utilizar indistintamente ambos términos.

La capacitación tendrá como objetivos desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarias para el eficiente desarrollo del cargo encomendado; en forma complementaria se realizará una certificación de las capacidades profesionales adquiridas.

Por su parte en el quinto de los Subsistemas –artículos 54 al 58-, la Evaluación del Desempeño se define como 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.

La Evaluación del Desempeño tiene como propósitos: Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, para así determinar en su caso, el otorgamiento de estímulos – consistente en una cantidad neta- al desempeño destacado; aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros; servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.

La incentivación al excelente trabajo desempeñado reeditarán en un ánimo de progreso, superación y servicio a la comunidad.

El penúltimo de los Subsistemas –artículos 59 al 63- denominado de Separación, apunta que se entenderá por separación del Servidor Profesional de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Las causas de separación de la función pública representan seguridad jurídica para el servidor, ya que de ceñir el ejercicio de su cargo a las directrices fijadas por la ley de la materia, no tendrá inconveniente alguno en garantizar su

permanencia y respaldar sus posibles ascensos; entre dichas causas se encuentran las siguientes: La renuncia, la defunción, ser condenado con pena privativa de libertad y el incumplimiento de sus obligaciones de manera grave; en este último caso la SFP deberá valorar estos hechos respetando la garantía de audiencia y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección determinarán su procedencia.

También será causa de separación ser sujeto de sanciones conforme a la LFRSP. Ello cuando en la misma se determine la separación o en el caso de sanciones administrativas reincidentes.

Otra de las causa de separación se encuentra relacionada con la obligación que tienen los servidores públicos de aprobar hasta en dos oportunidades las evaluaciones de capacitación y hasta en tres ocasiones la evaluación de desempeño, lo cual al no ser favorable el resultado o deficiente de manera recurrente en el caso de la última mención, constituye la causal de separación.

Es así que el establecimiento de las causales que darán pie a la separación del SPC proporciona seguridad jurídica al servidor público, de saber que en tanto no incurra en el incumplimiento de sus obligaciones y deberes podrá continuar en el desempeño del cargo.

El siguiente Subsistema, el de Control y Evaluación –artículos 64 al 66- establece que la SFP 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.

A continuación, señalaremos cual es la estructura orgánica a que deberá estar sujeto el Servicio Profesional de Carrera –artículos 67 al 75-, el cual dependerá directamente del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido integralmente por la SFP y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias indicadas en el artículo primero de la Ley.

Se crea un Consejo Consultivo del Sistema con funciones de asesoría y recomendación, así como Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que operarán dentro de cada dependencia. Estos Comités participarán en la planeación, formulación de estrategias y análisis, además de ser claves de los procesos de selección.

Ahora anotaremos que el único recurso contemplado en contra de las resoluciones dictadas en el proceso de selección, es la revocación, el cual podrá interponerse ante la Secretaría, 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 –artículos 76 al 78-.

Finalmente se establece que autoridades y legislación serán aplicables en las controversias que se pudiese suscitar dentro del Sistema Profesional de Carrera, al efecto, existirán dos vías legales: La laboral y la administrativa. En ambos casos se observará lo ordenado por las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, ya establecidas en la materia que nos indican que actos son de una u otra naturaleza.

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 LFTSE y supletoriamente la LFT.

En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –artículos 78 al 80-.

Es como de esta forma en México, la recién creada LSPCAPF establece un sistema integral del Servicio Civil de Carrera, denominándolo Servicio Profesional de Carrera, dicho Sistema tiene como eje fundamental de las políticas instrumentadas por el Ejecutivo Federal, la figura del servidor público, cuya

conducta apegada a un código ético en donde sobresalen los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y mérito, sean determinantes para profesionalizar, dignificar y dotar de calidad y transparencia a una maquinaria administrativa altamente corrompida y censurada; precisamente para evitar y prevenir los vicios eternos de la Administración Pública, la referida Ley institucionaliza el servicio público, normándolo desde la planificación misma de los recursos humanos, a fin de evitar excedentes y carencias de personal; instituye un efectivo subsistema de reclutamiento y selección a la APF.

De la estructura de la LSPCAPF se desprende que los rasgos esenciales de la carrera administrativa son: El sistema de mérito; formación explícita por medio de una ley; autoridades que aplican sus procedimientos; mecanismos de retiro; programas de formación continua; plan de salarios; jubilación con pensión y disciplina laboral; es decir, se contempla integralmente el desarrollo profesional de los servidores públicos.

Así también, regula aspectos de desarrollo profesional y capacitación de los servidores públicos, complementadas dichas políticas con la respectiva certificación de las capacidades, en aras de la actualización y especialización; sigue en la lista la evaluación del desempeño, como un medio de motivar el alto rendimiento en el ejercicio del cargo; un elemento que no podía faltar es lo concerniente a la separación del cargo, esta figura refuerza la seguridad jurídica en el puesto, ya que solamente por causas previamente señaladas y justificadas se podrá separar al servidor público; además, existe un mecanismo superior que se encargará de vigilar y corregir las deficiencias del Sistema, todo ello con miras a la efectiva operatividad del mismo.

En el texto de la Ley no podría faltar la organización estructural del Sistema, de las autoridades que lo conducirán, estando encabezado el mismo por el Ejecutivo Federal y la SFP.

Adicionalmente la LSPCAPF implica una transformación del orden jurídico –administrativo desde sus cimientos mismos, es una reestructuración de fondo, en donde se aprecian los siguientes elementos:

➤ Hasta ahora, en nuestro país, la tradición del servicio público involucra disposiciones laborales; en tanto que la novísima Ley lo contempla desde otro punto de vista constitucional, pues los servidores públicos desempeñan funciones públicas y su Estatuto debe situarse dentro del Derecho Administrativo primordialmente, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares.

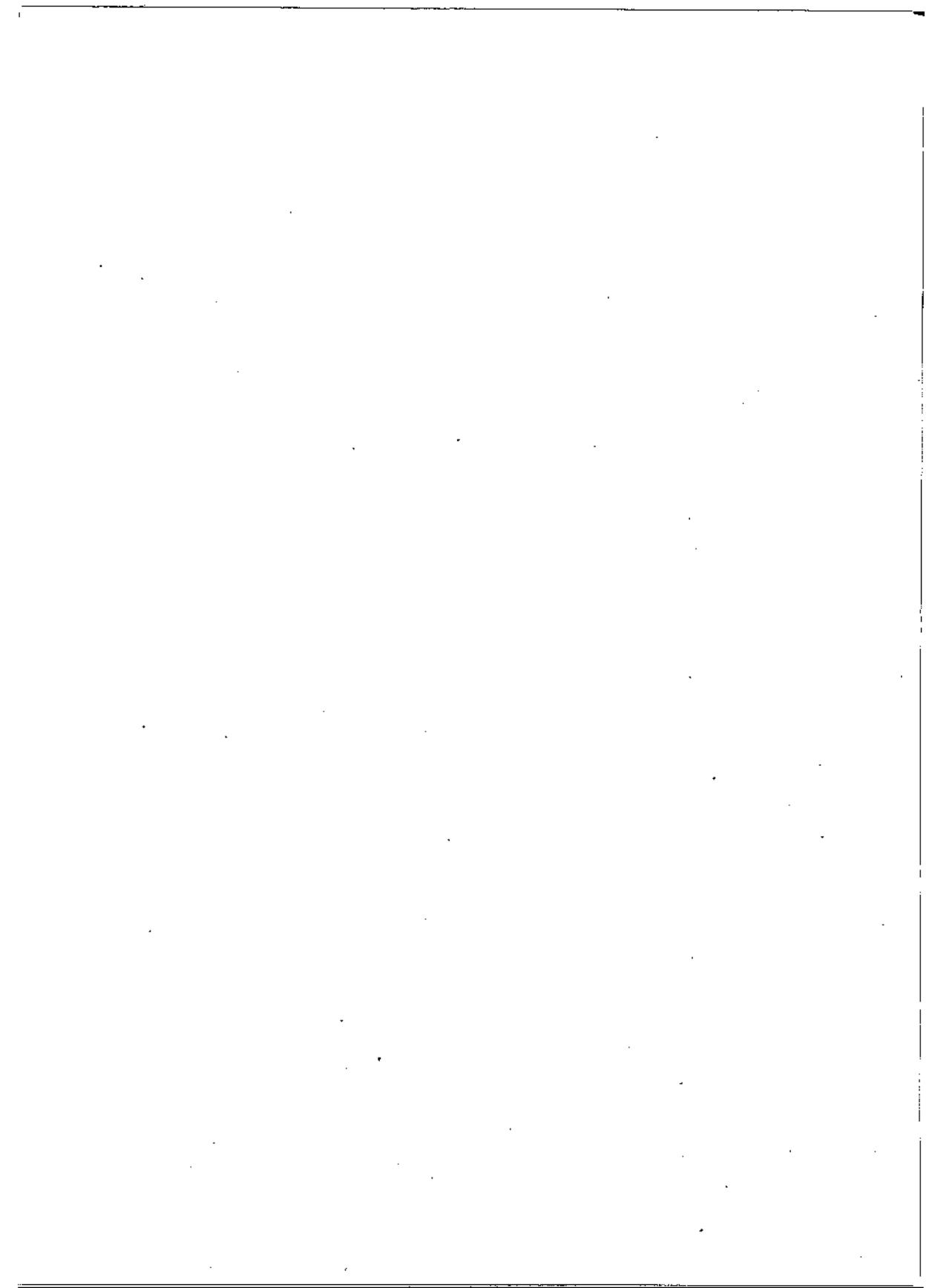
➤ La referida Ley regula el servicio público desde sus inicios, al contemplar procesos de reclutación inéditos, así como un sistema institucional que norma los concursos de selección e ingreso, situación de la que adolecía anteriormente la Administración Pública.

➤ A pesar de las innovaciones que ha significado la LSPCAPF, se sigue careciendo de una institución o centro de enseñanza de Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal, diverso de la educación universitaria. Es decir el sistema universitario es de carácter general –recordemos lo expuesto anteriormente por el Doctor Guerrero- representa una preparación previa o simultánea al ingreso al servicio público, que tiene por finalidad adiestrar a los futuros funcionarios o complementar la preparación de aquellos que acaban de ser aleccionados como tales con carácter provisional o definitivo; en tanto la formación administrativa se basa en las necesidades de la práctica, tal y como son requeridas en la cotidianidad del servicio público.

Este último punto referente a un centro de enseñanza especializada y exclusiva de Administración Pública a cargo del Gobierno Federal, particularmente del Ejecutivo, tendrá que esperar para poder concretarse, lo que dependerá en gran medida de la efectiva consolidación del SPC, además del presupuesto con que cuente la Función Ejecutiva, sin embargo, conviene tener muy presente el particular, para tratar de llevarlo a cabo en cuanto las circunstancias imperantes lo autorice; apoyándose por el momento en el INAP, aun cuando no depende del

Gobierno, si realiza tareas y funciones avocadas al cien por ciento a la materia de los negocios públicos.

En consecuencia, al tenor de la novísima y esperada Ley, a partir del 10 abril de 2003 se podrá hablar de un antes y un después del servicio público, pues a partir de entonces nuestro país ha adoptado medidas radicales para entrar a la modernización administrativa, por lo que de aquí en adelante todas las medidas adoptadas serán en aras de su consolidación; la LSPCAPF significa un parte aguas en la historia administrativa de México, significa, reitero, el antes y el después.



CAPÍTULO IV.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN A LA LUZ DE UNA NUEVA CULTURA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

En este último capítulo, inicialmente revisaremos la forma en que los ordenamientos que rigen la organización interna del órgano legislativo, contemplan el Servicio Profesional de Carrera –que en el ámbito del Congreso se denomina Servicio Civil de Carrera-, para tal propósito estudiaremos la LOCG, el RIC, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados –EOTASCCD- y el Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República –ESCCSR-. Posteriormente analizaremos los retos que presenta el Servicio Civil al interior de la institución deliberativa, para finalmente verter una serie de bases para la consolidación del Servicio en el Congreso Mexicano.

1.- El Servicio Profesional de Carrera en la LOCG.

A) La Cámara de Diputados.

El artículo 55 de la LOCG nos da la pauta para el establecimiento del Servicio Civil de Carrera al establecer la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los Integrantes de los Servicios Parlamentario y Administrativo y Financiero de la Cámara, esta Unidad es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo.

Los siguientes artículos -56 y 57- establecen los lineamientos a que deberá ceñirse la organización técnica-administrativa, la cual estará detallada en el EOTASCCD; sobresale la noción de cuerpo –a diferencia de la LSPCAPF que abandona tal expresión-, tanto en el servicio de apoyo legislativo, administrativo y financiero, los cuales a su vez se integran por niveles o rangos propios, diferenciándose de los cargos y puestos propios de la estructura orgánica de la Cámara; se establecen como elementos indispensables de la permanencia en el

Servicio la acreditación de los exámenes de actualización y especialización; igualmente se contempla la promoción de los servidores públicos de carrera; se considera al personal de carrera como trabajadores de confianza y sus relaciones se regirán por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, por la LOCG y por el EOTASCCD.

B) El Senado de la República.

Los artículos 114 y 115 de la LOCG son el fundamento del Servicio Civil de Carrera en el Senado, cuyo propósito es profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el Pleno.

Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, por la LOCG, y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el ISSSTE.

En relación a quienes son o deben ser considerados trabajadores de confianza al servicio del Estado, el artículo 5 de la LFTSE realiza una lista muy precisa; además para poseer una visión más amplia se pueden citar las siguientes decisiones emanadas de la SCJN:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL.

De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza", se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo, ya que de considerarse exclusivamente la denominación de éste, se podría sujetar la voluntad soberana a lo determinado en el acto

administrativo mediante el cual el patrón equiparado nombra a un servidor público, cuando es aquél quien debe someterse a la majestad de la Constitución General de la República y de las leyes emanadas de ésta.

Precedentes

Conflicto de trabajo 1/2003-C. Suscitado entre Elia Elizabeth Rivera Arriaga y la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Inmuebles y Mantenimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1o. de abril de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de mayo en curso, aprobó, con el número XXXII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro.¹⁴⁹

Este primer criterio transcrito no constituye jurisprudencia, sino que es una tesis aislada, no obstante ese carácter, nos brinda la referencia de que la cualidad "de confianza" en el trabajo se da en función de la naturaleza de las actividades realizadas por el trabajador –dirección, vigilancia, inspección-, por lo que esta es la determinación esencial para saber si un elemento laboral pertenece a la categoría de base o de confianza, aun cuando esta circunstancia pueda no coincidir con el nombramiento formal y oficial respectivo.

¹⁴⁹ Pleno de SCJN, Materia Laboral Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Junio de 2004, Novena Época: 9a. Época, Tesis: P. XXXII/2004, p. 7.

La siguiente resolución de la Corte sí constituye jurisprudencia, a saber:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS.

La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de 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.

Precedentes

Contradicción de tesis 137/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Séptimo, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 15 de octubre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz. Tesis de jurisprudencia 160/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil cuatro.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Segunda Sala de la SCJN, Materia Laboral Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Noviembre de 2004, Novena Época, Tesis 2a./J. 160/2004, p. 123.

Como ya lo habíamos advertido esta tesis si constituye jurisprudencia, y su pronunciamiento se da en el mismo sentido que la anterior, confirmando que el calificativo de confianza deberá atender fundamentalmente a la naturaleza de las acciones realizadas por aquel trabajador a quien se le aplique el concepto, las cuales deberán implicar necesariamente un poder de mando, de dirección y de representación respecto del patrón.

Retomando a la LOCG, esta únicamente determina los lineamientos generales que deberán adoptar ambas Cámaras en la organización del Servicio Civil de Carrera tanto en la esfera administrativa como financiera que apoyará las labores parlamentarias, quedando al albedrío de cada una de ellas, siempre que no se aparten de lo establecido en la Ley, la definición de sus estructuras internas, las cuales cobrarán forma en sus respectivos Estatutos, los que serán materia de los siguientes puntos.

2.- El RIC y el Servicio Profesional de Carrera.

En materia de Servicio Civil en el Congreso, el RIC es omiso, toda vez que a lo largo de su articulado no contiene ninguna disposición al respecto, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores; la totalidad de la regulación de la materia se condensa en los artículos ya revisados en la LOCG y en los Estatutos respectivos; posiblemente ello obedezca a que el RIC dada su naturaleza reglamentaria, únicamente regulará aquellos aspectos funcionales no contemplados con la amplitud exacta en la LOCG, más no así la organización técnico administrativa del CU, dejando el asunto en manos de la Ley y de los demás ordenamientos aplicables.

3.- El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

El EOTASCCD fue publicado en el DOF el 22 de mayo del 2000; su artículo 1º señala que tiene por objeto establecer:

- La organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social; de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Lo relativo al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados en los términos de LOCG y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos.
- La organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

Para el desarrollo del siguiente tema, es de especial interés lo referido en el segundo punto, el cual se regula a partir del Título Tercero "Del Servicio Civil de Carrera y de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente", el cual señala que son fines del Servicio formar funcionarios de alta calidad, profesionales que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara; sustentados en los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional –artículo 72-.

A) Derechos y obligaciones del personal de carrera.

Previamente a indicar las prerrogativas y deberes de los servidores de carrera, indicaremos que deben ser considerados funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la función administrativo-financiera. Los funcionarios que integran la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social forman parte del Servicio en términos de lo dispuesto por el propio Estatuto, al tenor del artículo 70.

No formarán parte del personal de carrera los cargos de libre designación, el personal supernumerario, el personal contratado por prestación de servicio y los trabajadores de base, al tenor del artículo 79.

Los derechos, obligaciones y prohibiciones de los funcionarios del servicio se regulan en los artículos 121, 122 y 123 respectivamente, siendo los siguientes:

a) Derechos: De remuneración por su trabajo; promoción y ascenso; movilidad –intercambio con otras dependencias en aras de la especialización–; inconformación a través de los medios de impugnación indicados por el Estatuto, así como ser restituido del goce y ejercicio de sus derechos cuando obtenga resolución favorable; de recibir capacitación, así como derecho a un entorno de trabajo cordial y amable.

b) Dentro de las obligaciones de los servidores públicos se engloban las siguientes: Ejercitar profesionalmente su cargo, apegado a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y eficacia; participar en los programas de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización; guardar reserva respecto de los asuntos que maneje; así como colaborar cuando sea requerido, en el procedimiento disciplinario.

c) En el rubro de las prohibiciones que le son propias al personal del Servicio Civil, destaca la de impregnar el desempeño del cargo de algún matiz político, ya sea por manifestaciones públicas en contra o a favor de legisladores, grupos parlamentarios y/o partidos políticos.

B) Organización del Servicio Civil de Carrera.

El Servicio de Carrera planeará, dirigirá, ejecutará y controlará los siguientes sistemas que lo integran, según el artículo 71:

- El reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos.
- El programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización.

- Los sistemas de evaluación.
- Sistemas de desarrollo de los funcionarios.
- El nombramiento en el rango y nivel del Servicio.
- Separación del Servicio.

a) Reclutamiento, selección e ingreso.

La selección de aspirantes al Servicio Civil de Carrera en la Cámara estará fundamentada en los principios del mérito y las capacidades personales.

El proceso de reclutamiento y selección de aspirantes, incluye la formación previa; en tanto que el ingreso propiamente dicho, abarca la incorporación a los cuerpos que componen el Servicio, la expedición de constancias y/o nombramientos y, la adscripción e inducción al puesto.

El ingreso se efectuará mediante concurso –previos cursos propedéuticos–, al efecto se realizarán convocatorias públicas en la Gaceta Parlamentaria y en dos diarios de los de mayor circulación nacional, existiendo en igualdad de condiciones, preferencia por personal que preste sus servicios en la Cámara y de entre éstos el de mayor antigüedad, de conformidad con los artículos 88 al 106.

b) Desarrollo de los funcionarios públicos y su evaluación.

El desarrollo de los funcionarios del Servicio es el proceso por el cual se logran las promociones y ascensos mediante la evaluación de los mismos.

El medio más recurrido para obtener ascenso y promociones se logra a través de las evaluaciones que tendrán como objetivo la medición del desempeño y del aprovechamiento de los programas de capacitación –que comprenden la formación, actualización y especialización–. Las evaluaciones se verificarán bajo los principios de imparcialidad y objetividad, tomando en cuenta los conocimientos y la capacidad crítica del funcionario, de acuerdo con los artículos 97 al 106.

c) Separación del Servicio.

La separación es el acto mediante el cual un funcionario de carrera deja de pertenecer al Servicio de manera temporal o definitiva.

Los supuestos de la separación temporal son los siguientes:

- Por suspensión.
- Por haber obtenido licencia con o sin goce de sueldo.
- Por incapacidad médica con motivo de enfermedad o accidente.
- Por cualquier otra que impida la prestación del Servicio por causas imputables al integrante del mismo.
- Licencia –con goce de sueldo, no mayor a un mes; sin goce de sueldo, no mayor a seis meses-.

La separación definitiva se actualiza por las causas siguientes:

- Renuncia, que es el acto mediante el cual el funcionario del Servicio expresa su voluntad de separarse del mismo de manera definitiva.
- Jubilación o retiro en términos de la legislación aplicable.
- Incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones, previo dictamen respectivo.
- Destitución por resolución firme del Consejo Directivo, o en su caso, de la CDPTL.
- No haber aprobado la evaluación anual del desempeño, los programas de capacitación y, en su caso, el examen especial que establezca el Consejo Directivo.
- Fallecimiento.
- Reestructuración en la organización en la APF, previa indemnización cuando no sea posible su reubicación.
- Cualquier trasgresión grave a lo dispuesto en este artículo traerá como consecuencia la separación definitiva del Servicio, así lo señalan los artículos 113 al 120.

d) **Infracciones al Sistema, Sanciones y Procedimiento Disciplinario.**

Los funcionarios del Servicio que incurran en infracciones o incumplimientos a lo establecido en el presente Estatuto, normas, disposiciones o acuerdos aplicables, se sujetarán al procedimiento disciplinario respectivo.

Los servidores que infrinjan lo dispuesto por el Estatuto serán sujetos de las siguientes sanciones: Amonestación –reconvención por escrito-, suspensión y destitución.

El procedimiento disciplinario es la serie de actos desarrollados por el Consejo Directivo con el auxilio de la Dirección Jurídica, tendiente a determinar si ha lugar o no a la imposición de una sanción conforme lo previene este Estatuto.

La substanciación del procedimiento disciplinario corresponde al Consejo Directivo, con el auxilio de la Dirección Jurídica, que fungirá como órgano instructor.

El procedimiento disciplinario por infracciones al presente Estatuto y en lo que no contravengan estas disposiciones se aplicarán en forma supletoria, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los principios generales de derecho y la equidad.

En términos generales la sustanciación del procedimiento administrativo admite las fases de admisión de pruebas, alegatos y resolución –notificará personalmente al afectado-, al imperio de los artículos 124 al 134.

e) **De los recursos.**

Los afectados por las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo o la Unidad en un procedimiento disciplinario, podrán interponer el recurso de reconsideración y en su caso el de revisión.

El Consejo Directivo será competente para resolver el recurso de reconsideración; en tanto, la CDPTL será competente para conocer y resolver el recurso de revisión que procede contra las resoluciones definitivas que emita el Consejo Directivo al resolver el recurso de reconsideración que hubiere impuesto la sanción de destitución o en materia de promociones o ascensos. Contra las

demás resoluciones del Consejo Directivo no procede recurso alguno, así lo autorizan los artículos 135 al 140.

f) Autoridades del Sistema –artículos 141 al 158–.

Son autoridades del Servicio Civil de Carrera la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, el Consejo Directivo, la CDPTL y la Contraloría Interna – esta última en materia del recurso de revisión–.

* La Unidad es el órgano técnico de la Cámara, responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio. La Unidad se ubica en el ámbito de la Secretaría General, se estructura por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, un Coordinador que tendrá el carácter de Director General en Jefe y las oficinas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones. Sus integrantes formarán parte del Servicio en un cuerpo propio independiente de los cuerpos del funcionariado legislativo y administrativo-financiero. Los funcionarios de la Oficina de Ingreso, Evaluación, Promoción y Ascenso no podrán ingresar a los cuerpos de los Servicios Parlamentario y Administrativo y Financiero y sólo podrán ser promovidos o ascendidos dentro de la misma Unidad.

La Unidad contará con las Oficinas de Planeación; Formación y Capacitación; e Ingreso, Evaluación, Promoción y Ascenso, al tenor del artículo 152 del Estatuto.

- A la Oficina de Planeación le corresponde diseñar los planes de carrera de los cuerpos del Servicio; coadyuvar en la elaboración del programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización; proponer las modalidades de incentivos y reconocimiento al desempeño, productividad y méritos de los funcionarios; auxiliar en la formulación y actualización del Catálogo de Rangos y; operar el sistema de información de los funcionarios del Servicio.

- A la Oficina de Formación y Capacitación le corresponde: Aplicar los planes de carrera de los cuerpos del Servicio; elaborar y aplicar el programa de capacitación; llevar el registro curricular y de aprovechamiento de los participantes en los programas; realizar la detección de necesidades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización e integrarlas a los programas; formular e impartir cursos de capacitación; proveer los recursos materiales y didácticos con que cuente la Unidad para la realización de los eventos académicos y de capacitación; proponer y en su caso coordinar la ejecución de convenios relacionados con el Servicio.

- A la Oficina de Ingreso, Evaluación, Promoción y Ascenso le compete: Aplicar los métodos y procedimientos para el ingreso y adscripción inicial; realizar los concursos y aplicar los procedimientos aprobados para el ingreso de aspirantes internos y externos, así como para la ocupación de vacantes en el Servicio; formular y coordinar la realización de las evaluaciones; aplicar los instrumentos y procedimientos para las promociones y ascensos de los integrantes del Servicio.

* El Consejo Directivo del Servicio de Carrera.

Las atribuciones de la Unidad serán normadas y dirigidas por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, el cual guarda la integración siguiente: el Secretario General de la Cámara, como Presidente; los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, como Vicepresidentes; tres Vocales; y el Coordinador de la Unidad, como Secretario Técnico.

El Consejo Directivo del Servicio de Carrera tiene las siguientes atribuciones:

➤ Emitir las normas, políticas, lineamientos y directrices que rigen al Servicio.

- Definir las estrategias para el desarrollo de los procesos del Servicio y establecer acuerdos con el Senado de la República para el reconocimiento recíproco de funcionarios del Servicio.
- Autorizar los procedimientos, catálogos e instrumentos técnicos y administrativos relativos al Servicio.
- Formular el proyecto del Catálogo de Rangos y Puestos de los Cuerpos del Servicio, y ponerlo a consideración para aprobación de la Conferencia.
- Aprobar las convocatorias y el desarrollo de los procesos de reclutamiento, selección e ingreso del personal al Servicio.
- Aprobar el programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio.
- Autorizar que los funcionarios del Servicio asistan a cursos nacionales o extranjeros, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.
- Establecer las políticas para las remuneraciones de los funcionarios del Servicio.
- Aprobar los mecanismos de evaluación del aprovechamiento de los programas y la metodología para la evaluación del desempeño.
- Establecer las normas y los requisitos para la expedición de las constancias de adscripción y nombramientos de los funcionarios del Servicio.
- Fungir como instancia de resolución de inconformidades de los funcionarios del Servicio.
- Proponer a la Conferencia reformas o adiciones al Estatuto en materia del Servicio.
- Integrar los grupos consultivos u operativos que considere necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, especificando en cada caso, su objeto, alcances y duración.-
- Recibir los informes de actividades concernientes al Servicio que presente el Coordinador de la Unidad.

➤ Nombrar a los funcionarios del Servicio a partir de los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, promoción y ascenso establecidos en el presente Estatuto.

➤ Dictar resoluciones sobre los casos no previstos en este Estatuto y que guarden relación con el Servicio.

➤ Contribuir en la formación y actualización parlamentaria y administrativa de legisladores y de su personal de apoyo.

El Consejo Directivo sesionará una vez cada dos meses de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea requerido por el presidente de la Cámara o a petición de la mayoría de sus integrantes. El Consejo Directivo adoptará sus decisiones por consenso, por la mayoría absoluta de sus integrantes o, en los casos señalados expresamente en el presente Estatuto, por las dos terceras partes de sus miembros. Los casos específicos se regulan por lo que dispone el presente Estatuto. En caso de empate el presidente decidirá.

Tanto la Unidad como el Consejo son las máximas autoridades del SCC en la Cámara de Diputados, el segundo de ellas es el órgano ejecutor de las políticas en la materia delimitadas por la Unidad, entre ambos entes le dan cohesión y dirección al Servicio, teniendo como uno de sus grandes aciertos que si forman parte del propio Servicio, aun cuando sea a través de un cuerpo especial, lo que le imprime mayor seguridad y unidad al mismo y, que es algo de lo que carece el Senado de la República, ya que como veremos más adelante, el órgano rector del Servicio en esa Cámara –el CECAFP– no forma parte del Sistema.

* La Contraloría Interna.

La Contraloría Interna es el órgano técnico encargado de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara y se ubica en el ámbito de la CDPTL, según lo dispone el

artículo 53 de la Ley Orgánica; su titular será designado por el Pleno a propuesta de la propia Conferencia, por las dos terceras partes de los diputados presentes, a la luz de los artículos 152 y 153 del Estatuto.

La Contraloría Interna contará con las Direcciones de Auditoría, de Evaluación y Seguimiento y, de Quejas, Denuncias e Inconformidades, así lo dispone el artículo 158 del Estatuto.

- Son facultades de la Dirección de Auditoría elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría; realizar las auditorías conforme al programa anual de control y auditoría y elaborar los informes de los resultados obtenidos; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables; convocar y participar en la aclaración de las observaciones con los titulares de las Unidades Administrativas auditadas, así como llevar el seguimiento de las observaciones pendientes de solventar; participar en los diversos actos de fiscalización conforme a las atribuciones de la Contraloría Interna; fungir como enlace con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara, en la revisión de la Cuenta Pública.

- La Dirección de Evaluación y Seguimiento está facultada para diseñar, implantar y supervisar la operación del sistema integral de control y evaluación de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y someterlo a consideración del titular de la Contraloría Interna; llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los programas asignados a las unidades administrativas de la Cámara mediante el sistema integral de control y evaluación; asesorar a las unidades responsables de la Cámara, en aspectos de proceso administrativo, que coadyuven a elevar la eficiencia de las mismas, en el marco de sus objetivos y atribuciones; elaborar el informe trimestral del cumplimiento de las funciones de la Contraloría Interna.

- La Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades atenderá, en el ámbito de su competencia, las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, previstas en la LFRSP; investigar y en su caso determinar, las responsabilidades administrativas que procedan e instruir los procedimientos administrativos correspondientes, así como imponer las sanciones aplicables; recibir y dictar las resoluciones correspondientes por las inconformidades que hagan valer los proveedores y los contratistas de la Cámara; difundir la normatividad en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades y representar a la Contraloría Interna conforme a sus atribuciones.

La existencia del EOTASCCD como marco regulatorio específico del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados respondió a una realidad determinante, la creación de la LOCG de 1999, esta nueva ley fija las bases de la actualidad de la organización del CU, dada la naturaleza y prestigio de la institución deliberativa, era imperativo el establecimiento de un Servicio de Carrera Profesional en el ámbito administrativo y financiero que coadyuvará eficazmente a las tareas legislativas, ese es pues su objetivo primordial.

Es de esta forma que el texto del EOTASCCSD se compone de 158 preceptos, y nueve transitorios; los primeros 69 artículos se dedican exclusivamente a la organización técnica-administrativa de la Cámara, siendo que a partir del artículo 70, se norma propiamente el Servicio de Carrera y su Unidad de Capacitación y Formación Permanente, en donde se establecen los objetivos, principios y elementos entorno a los que gira el Servicio, para continuar con el desarrollo de algunos de sus puntos, concluyendo con las autoridades competentes en la materia.

Entre los elementos básicos que son la columna vertebral del Servicio de Carrera existente al interior de la Cámara de Diputados, a saber:

El Personal de Carrera se regirá por los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional, los que redundarán en un ejercicio eficaz, eficiente, profesional y de calidad de todo el Sistema de Carrera, el cual norma, dirige y controla el ingreso; la capacitación y la formación; la evaluación; la promoción; la separación del cargo; los derechos y obligaciones del personal, así como las autoridades competentes.

El servidor público podrá bajo éstas directrices desarrollarse y construir una carrera dentro del Servicio Civil del Congreso de la Unión, en una de sus Cámaras, teniendo la seguridad jurídica en el puesto, ya que en tanto no incurra en alguna falta que contraviniese el Estatuto y las disposiciones aplicables, posee la certidumbre de conservar el empleo, lo que se traduce en la certeza jurídica, lo que a su vez contribuye a la gestación de un derecho más, el de antigüedad, que aunado al mérito, son determinantes en la escala de ascensos.

De esta forma, el EOTASCCD concreta la necesidad de profesionalización del personal de apoyo de la Cámara de Diputados, por lo que no esperaría a la expedición de la LSPCAPF para adoptarla como ejemplo y normar internamente su Servicio de Carrera, no obstante este mérito, el presente Estatuto podría estar mejor dispuesto, por lo que a título personal, verteremos algunas sugerencias más adelante, ello con el afán de no adelantar vísperas y hacer lo propio en el apartado correspondiente del presente trabajo, ya que antes procederemos a analizar el Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República, para después enfilarnos al desenlace de la investigación, en donde centraremos toda nuestra atención en ser creativos.

4.- El Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República.

El Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República se encuentra organizado en ciento cinco artículos y siete transitorios, dedicando el presente documento de manera única y exclusiva a la implementación del SCC,

diferenciándose respecto del propio de su homóloga, en que en la Cámara de Diputados, su Estatuto no se dedica exclusivamente a regular el Servicio de Carrera, si no que incluye su organización técnico-administrativa también; por lo que el Estatuto de la Cámara Alta contempla un mayor grado de especialización, lo que redundará en beneficio de una mejor disposición, organización y regulación del Servicio, lo que facilitará en gran medida su comprensión y sobre todo su aplicación a la realidad concreta, así se observa desde la lectura misma entre uno y otro documento, para corroborar las palabras vertidas, entremos en materia y dejemos los comentarios para una vez agotado el estudio del punto en cuestión.

El Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores tiene como premisa básica la profesionalización del servidor público de carrera, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de "legalidad -principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho-; honradez -rectitud de ánimo, integridad en el obrar-; objetividad -lo relativo al objeto en si mismo, desapasionado-; imparcialidad -falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud- y; profesionalismo -hecho por profesionales capacitados y aplicados y no por aficionados"¹⁵¹ - y otorga permanencia y certeza jurídica a sus miembros, al tenor del artículo 1 del Estatuto.

El presente Estatuto tiene por objeto, de acuerdo a su artículo 2:

- Establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación y capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.
- Establecer derechos, obligaciones y sanciones, y los procedimientos para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal de carrera de la Cámara de Senadores.

¹⁵¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en línea, <http://www.rae.es/>

La estructuración del Servicio Civil de Carrera dentro del Estatuto comprende el ingreso, la formación, profesionalización y especialización; la evaluación; la promoción y los estímulos; la separación, las sanciones y las medidas disciplinarias y; los recursos e inconformidades; en donde imperarán sobre todas las cosas la igualdad de oportunidades, sustentadas en los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores del Servicio Civil y la competencia de sus miembros, a la luz de los artículos 4 y 5 del Estatuto.

Es como de esta forma se erigen principios supremos que guiarán la actuación en su conjunto y en lo particular del SCC, de sus integrantes, tratándose de uniformar la prestación del servicio público, desprovista de elementos subjetivos que la entorpezcan o la aletargan, a fin de incrementar sus niveles de calidad.

Los miembros del Servicio Civil –servidores públicos de carrera de apoyo parlamentario y administrativo- serán considerados trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado «B» del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo para efectos de cumplir con sus obligaciones, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el presente Estatuto y por los ordenamientos respectivos; en lo referente a su seguridad social, le corresponderá al ISSSTE, de conformidad con el artículo 6 del Estatuto.

En este tema recordemos lo establecido por la SCJN que ha sido debidamente indicado en el punto anterior en ocasión del SCC de la Cámara de Diputados; además no olvidemos que el personal de carrera el ser considerado como de confianza, carece de toda protección laboral, salvo de las inherentes al salario y a la seguridad social, situación muy cuestionable, puesto que los deja en

situación de desventaja ante el Estado, pero ese es el precio por ejercer funciones de dirección.

A) Autoridades del Servicio.

Las autoridades que tendrán a su cargo la operación e instrumentación del Servicio son la Mesa Directiva del Senado de la República, el Centro de Capacitación y Formación Permanente, la Unidad de Revisión y Resolución de Controversias y la Secretaría Administrativa.

a) La Mesa Directiva.

La Mesa Directiva tendrá a su cargo la organización y supervisión de las funciones del Servicio Civil, estando facultada para, al tenor del artículo 9:

- Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización del Servicio Civil.
- Aprobar la estructura organizacional, ocupacional y administrativa del CECAFP.
- Aprobar, en su caso, los informes que rinda el CECAFP.
- Aprobar el Catálogo de Puestos y Tabulador Salarial del Servicio Civil.
- Aprobar, a propuesta del CECAFP, el establecimiento de convenios con instituciones educativas nacionales y extranjeras, que coadyuven al mejor desarrollo del Servicio Civil.
- Aprobar los proyectos de convocatorias para los concursos de ingreso y ocupación de vacantes del Servicio Civil.
- Aprobar, los resultados de los concursos de ingreso, ocupación de vacantes y ascenso de los servidores públicos de carrera.
- Aprobar las licencias, reconocimientos y estímulos de los servidores públicos de carrera, previo dictamen del CECAFP.
- Resolver sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones de este Estatuto.

La estructuración de las autoridades en materia del SCC en el Senado de la República encumbra en lo más alto de ella a un órgano netamente legislativo como lo es la Mesa Directiva, quien organiza, dirige y vigila el Sistema, siendo auxiliada por el CECAFP que es la autoridad ejecutora de lo establecido por el órgano de dirección; lo que llama la atención es que en tanto la Mesa Directiva queda claro que su integración es a base de senadores, por su parte el CECAFP no esta integrado obviamente por legisladores, pero tampoco por personal de carrera, sino que su conformación es ajena a ambas naturalezas; incluso su Director General basta con que cumpla los requisitos exigidos, más la aprobación de la Cámara para que ocupe el cargo.

b) El Centro de Capacitación y Formación Permanente CECAFP.

El Centro de Capacitación y Formación Permanente será el encargado de la operación y desarrollo del Servicio Civil; el CECAFP está integrado por una Dirección General y dos Direcciones de Área, una Operativa y otra Académica.

Corresponde al CECAFP:

- Planear, organizar, coordinar, desarrollar, controlar, evaluar y ejecutar los procesos operativos y académicos del Servicio Civil.
- Emitir opinión respecto a reformas o adiciones al Estatuto.
- *Imponer sanciones cuando exista incumplimiento de las obligaciones estatuidas, previo conocimiento de la Mesa Directiva.
- Recibir los recursos e inconformidades sobre las evaluaciones de los servidores públicos de carrera y emitir la resolución correspondiente, previo conocimiento de la Mesa Directiva.
- Solicitar a la Secretaría Administrativa la tramitación de los nombramientos del personal del Servicio Civil.
- Elaborar, en coordinación con la Secretaría Administrativa, el Catálogo de Puestos y Tabulador Salarial y proponerlo a la Mesa Directiva.

- Elaborar, en coordinación con la Secretaría Administrativa y con la Secretaría Parlamentaria, los planes de carrera y los programas de capacitación y formación permanente del Servicio Civil, y proponerlos a la Mesa Directiva.
- Elaborar, proponer a la Mesa Directiva y ejecutar, en su caso, los proyectos de convocatoria para concursos de ingreso, ocupación de vacantes y ascenso.
- *Elaborar diagnósticos de necesidades en materia de capacitación, formación y desarrollo de los servidores públicos de carrera.
- Impartir cursos de formación y capacitación permanente para la profesionalización y la especialización de los servidores públicos de carrera.
- Integrar el informe anual de actividades, así como los que le sean solicitados por la Mesa Directiva.
- Proponer a la Comisión de Administración el anteproyecto de presupuesto anual, en coordinación con la Secretaría Administrativa.
- Proponer a la Mesa Directiva la estructura ocupacional y administrativa del CECAFP.
- Proponer a la Mesa Directiva el establecimiento de convenios con instituciones educativas nacionales y extranjeras que coadyuven al mejor desarrollo del Servicio Civil.
- Proponer a la Mesa Directiva los resultados de los concursos de ingreso, ocupación de vacantes y ascenso del Servicio Civil.
- Proponer a la Mesa Directiva el dictamen relativo a las *licencias, reconocimientos y estímulos a que se hagan acreedores los miembros del Servicio Civil.

Las funciones descritas con el símbolo *, las ejecutará el CECAFP, con la opinión de la Secretaría Administrativa y de la Secretaría Parlamentaria, al tenor del artículo 15 del Estatuto.

Como señalábamos anteriormente la naturaleza de los integrantes del CECAFP es muy peculiar, incluso diversa del caso de la Cámara de Diputados, en donde el personal de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente si forma

parte del SCC, a través de una corporación especial; esta característica del Senado merece ser comentada más ampliamente, lo que se dejará para las propuestas de la presente investigación, por ahora baste con lo anotado.

c) La Unidad de Revisión y Resolución de Controversias.

La Unidad es un órgano auxiliar de la Mesa Directiva encargada de conocer y resolver en última instancia los recursos de inconformidad que interpongan los integrantes del Servicio Civil en contra las resoluciones del CECAFP, al tenor de los artículos 17 al 19 del Estatuto.

d) La Secretaría Administrativa.

La Secretaría Administrativa está facultada para:

- Coordinarse con el Centro de Capacitación y Formación Permanente en la integración y actualización de un sistema de información de los servidores públicos de carrera.
- Coordinarse con el Centro de Capacitación y Formación Permanente en los procesos de elaboración del presupuesto y el Tabulador Salarial.
- Llevar a cabo el manejo administrativo del personal del Servicio Civil.
- Tramitar los nombramientos de los servidores públicos de carrera.
- Proporcionar toda la información que se le requiera para el adecuado funcionamiento del Servicio Civil.

B) Personal del Servicio Civil, derechos y obligaciones.

El personal de carrera se integrará por servidores públicos de confianza, de conformidad con el catálogo que apruebe la Mesa Directiva; no podrá desempeñar otra actividad, cargo o comisión oficial, o cualquier otro empleo remunerado, sin contar con previa autorización del titular del CECAFP.

El personal del Servicio Civil quedará sujeto a las disposiciones de la Ley, del presente Estatuto y, en lo aplicable, a la LFTSE, de conformidad con los artículos 21 al 24 del Estatuto.

➤ Son derechos del personal de carrera: El de remuneración, prestaciones y estimulación por su desempeño; la titularidad en el puesto previo cumplimiento de los requisitos; de promoción; de inconformarse ante la autoridad correspondiente en caso de que se le agravie dentro de la relación jurídica creada por el cargo, en consecuencia ser restituído en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones cuando así lo indique la resolución definitiva; de evaluaciones y desempeño; de licencia; recibir indemnización en caso de separación del Servicio por reestructuración o reorganización administrativa que implique modificación o supresión de puestos, de acuerdo al artículo 80 del Estatuto.

➤ Son obligaciones de los miembros del Servicio Civil, las siguientes: Coadyuvar al cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara, desempeñando sus funciones apegados a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo, cñiéndose a las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo respectivas; debe cumplir con la circunstancia de movilidad al desempeñar las comisiones de trabajo que por necesidades de la Cámara se le encomienden, por oficio, en lugar y área distintas a la de su adscripción; asistir a los cursos de capacitación y formación autorizados por el CECAFP; conducirse de acuerdo a un criterio de confidencialidad y reserva cuando así lo demande el asunto de su trabajo; las demás que señalen supletoriamente LFTSE y la LFRASP, al tenor del artículo 81 del Estatuto.

C) Operación del Servicio Civil.

El funcionamiento del Servicio comprende las etapas de ingreso, reclutamiento y selección; capacitación y formación permanente; evaluación; promoción y ascenso; separación; sanciones y procedimiento administrativo y; recursos.

a) Ingreso, reclutamiento y selección.

El ingreso al Servicio Civil comprende el reclutamiento y la selección de aspirantes, la ocupación de vacantes o puestos de nueva creación, la incorporación a las áreas que componen el Servicio Civil, así como la expedición de nombramientos y la adscripción en los puestos establecidos en el Catálogo.

El reclutamiento es el proceso mediante el cual se identifica a los aspirantes idóneos que cubran el perfil del puesto.

La selección es el proceso por el que se identifica la capacidad, conocimientos, habilidades, experiencia y demás cualidades de los aspirantes para ocupar la vacante o puesto de nueva creación.

La vía de acceso al Servicio Civil comprende dos vías: La ocupación de vacantes y puestos de nueva creación, en ambos casos admitirá el concurso abierto, difundándose al efecto las convocatorias respectivas en el edificio del Senado y en al menos dos diarios de circulación nacional, así lo ordenan los artículos 28 al 38 del Estatuto.

b) Capacitación y Formación Permanente.

El CECAFP en coordinación con la Secretaría Administrativa y con la Secretaría Parlamentaria, elaborarán los Planes de Carrera que serán los instrumentos que contendrán las etapas para el desarrollo profesional del servidor público de carrera dentro del sistema.

Los Planes de Carrera contarán con un Programa de Capacitación y Formación, constituido por actividades de carácter académico y técnico, orientadas a ofrecer a los miembros del Servicio Civil conocimientos básicos, profesionales y especializados, según corresponda. Dicho programa estará integrado con fases de capacitación y formación permanente básica- posee un carácter inductivo-; profesional -genera conocimientos vinculados con el funcionamiento de la Cámara- y, especializada -profundiza y actualiza los conocimientos en áreas específicas-.

Adicionalmente, el CECAFP podrá coordinarse con instituciones de educación superior y de capacitación, con la finalidad de reforzar el carácter profesional del personal de carrera, de conformidad con los artículos 45 al 51 del Estatuto.

c) Evaluación.

La evaluación es el proceso que permite calificar el rendimiento profesional de los miembros del Servicio Civil; tiene por objeto fundamentar la toma de decisiones relativas a la permanencia, la titularidad, la promoción y el ascenso, el otorgamiento de estímulos y la profesionalización de los miembros del Servicio Civil.

La evaluación comprende dos vertientes: Del desempeño y la del aprovechamiento.

La evaluación del desempeño es anual, el personal de carrera está obligado en una escala de cero a diez a obtener una puntuación mínima de siete, en este supuesto existe un método de subsanar las deficiencias del servidor público el cual entrará, durante el año inmediato posterior al periodo evaluado, a un programa especial cuyas características fijará el CECAFP; por lo que la evaluación del desempeño de dicho miembro en el año inmediato posterior al periodo en que éste obtuvo dicha calificación, contendrá un factor de evaluación adicional que ponderará el grado de mejoramiento en los aspectos en los que el miembro del Servicio Civil haya presentado deficiencias.

El servidor público de carrera que obtenga cualquier calificación inferior a la mínima aprobatoria, será separado de manera definitiva del Servicio Civil.

Por su parte la evaluación del aprovechamiento de los miembros del Servicio Civil en el Programa de CECAFP se verifica anualmente por medio de exámenes, debiendo obtenerse una calificación mínima aprobatoria de siete, en una escala de cero a diez, existiendo dos oportunidades para aprobar aquellas

materias del Programa que no haya acreditado de manera ordinaria, en caso contrario el servidor será separadamente definitivamente del Servicio de Carrera, al tenor de los artículos 52 al 65.

d) Promoción y ascenso.

La promoción estará basada en los resultados de la evaluación del desempeño y del aprovechamiento en el Programa; por su parte el ascenso se determinará conforme a los resultados del concurso que se efectúe, previa convocatoria pública, para ocupar un puesto vacante o de nueva creación.

De acuerdo con las posibilidades presupuestales de la Cámara, la Mesa Directiva convocará cada año a los titulares, a participar en la promoción estableciendo, a propuesta del CECAFP, el número de promociones a otorgar en cada puesto, así lo autorizan los artículos 66 al 69.

e) Separación.

La separación del Servicio Civil, es el acto mediante el cual el personal del mismo deja de pertenecer a él, de manera temporal o definitiva. Dicha separación puede tener el carácter de temporal o definitiva.

El personal del Servicio Civil quedará separado del mismo de manera temporal en caso de:

- Incapacidad física, causada por enfermedad o accidente.
- Licencia sin goce de sueldo, a solicitud del miembro del Servicio Civil.
- Suspensión.
- Inhabilitación legal, menor de 90 días.
- Haber obtenido una beca, otorgada por la Cámara, para realizar estudios de postgrado o especialización en el extranjero.

Para tener derecho a la licencia, el miembro del Servicio Civil deberá contar con un mínimo de dos años de pertenencia al mismo. Dicha licencia podrá

ser hasta por seis meses, prorrogable sólo por una vez más, hasta por la misma duración, a juicio del CECAFP. Para volver tener derecho a una licencia el miembro del Servicio Civil deberá laborar al menos seis meses, los casos de excepción serán resueltos por la Mesa Directiva.

El personal de carrera quedará separado de manera definitiva del Servicio Civil, por las causas siguientes:

- Renuncia
- Retiro por jubilación.
- Incapacidad física o mental permanente, que le impida el desempeño de sus funciones debidamente certificada.
- Reestructuración o reorganización administrativa que implique modificación o supresión de puestos, previa indemnización.
- Fallecimiento, al tenor de los artículos 70 al 72.

f) Sanciones y procedimiento administrativo.

La instrumentación del procedimiento administrativo permite la aplicación de cualquiera de las sanciones siguientes –necesariamente en el orden indicado-: Amonestación -consiste en la advertencia privada, formulada por escrito a un miembro del Servicio Civil, por el CECAFP, para que evite una conducta indebida en que haya incurrido, apercibiéndole que, en caso de reincidir en ella, se impondrá una sanción más severa-; suspensión -es la separación temporal en el desempeño de las funciones de los miembros del Servicio Civil, sin goce de sueldo- y; destitución del cargo -es el acto mediante el cual la Cámara concluye la relación laboral con el miembro del Servicio respectivo.

Procederá la destitución del personal de carrera por cualquiera de las siguientes causas:

- No aprobar la Evaluación de Desempeño o la del Aprovechamiento en el Programa.

- Recibir pena privativa de libertad, mediante sentencia ejecutoriada, con excepción de los delitos culposos.
- Acciones y omisiones que constituyan incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones establecidas en el presente Estatuto.
- Por infracciones graves y violaciones en el desempeño de sus funciones, de conformidad con las leyes laborales aplicables.

El procedimiento administrativo es la serie de actos desarrollados por la autoridad competente, tendientes a resolver si ha lugar o no a la imposición de una sanción prevista en este Estatuto al personal de carrera de la Cámara.

La facultad de iniciar el procedimiento administrativo corresponde al Director General del CECAFP, entretanto que es precisamente a éste órgano al que le concierne la aplicación e imposición de las sanciones correspondientes.

Para la substanciación del procedimiento se estará a lo dispuesto por el presente Estatuto y por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. El procedimiento se dividirá en dos etapas: La de instrucción, y la de resolución. La primera comprende el inicio del procedimiento hasta el desahogo de las pruebas; y la segunda contempla la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento. Será autoridad instructora y resolutora, en primera instancia, el CECAFP. Será autoridad revisora, en última instancia, la Unidad de Revisión y Resolución de Controversias; sujetándose dichas autoridades a las garantías de legalidad y de audiencia; una vez emitida la resolución pertinente, se hará del conocimiento inmediato del servidor público, al tenor de los artículos 82 al 98 del Estatuto.

g) Recurso de Inconformidad.

En contra las resoluciones emitidas por el CECAFP que pongan fin al procedimiento administrativo previsto en este ordenamiento y causen agravios al miembro del Servicio Civil, procede el recurso de inconformidad.

Este recurso se interpondrá ante el CECAFP, en un término de diez días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurra; la autoridad que resolverá el asunto es la Unidad de Revisión y Resolución de Controversias, al tenor de los artículos 99 al 105 del Estatuto.

Una vez que hemos desglosado el contenido del ESCCSR y contemplado la forma en que organiza el Servicio Civil de Carrera del personal de apoyo parlamentario, administrativo y financiero, cabe hacer algunas precisiones al respecto: Primera, en materia de Servicio Civil, la Cámara de Diputados fue la pionera, puesto que su Estatuto respectivo, se aprobó en abril de 2000, en tanto que en el Senado el documento homologo fue aprobado en noviembre de 2002 – aunque cabe señalar que posee mejor técnica jurídica, redacción y precisión el segundo, lo anterior nada más a manera de comentario, puesto que más adelante precisaremos y fundamentaremos la crítica.

Segunda, el ESCCSR instituye, organiza, regula, evalúa y controla un completo Sistema del Servicio Civil de Carrera al interior de la Cámara de Senadores, como un medio garante de la continuidad en su funcionamiento, el cual es sustentado en la eficiencia y eficacia de sus miembros, tanto parlamentarios, como de apoyo y asistencia a los legisladores, por tanto el señalado Estatuto fija las directrices dentro de las cuales el personal de carrera deberá apegar su desempeño, destacando los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, eficacia, transparencia, el modelo del mérito, movilidad, igualdad de oportunidades en contraposición a discriminación de cualquier índole, que sea diversa a los conocimientos y la experiencia.

Tercera, destaca también un adecuado programa profesionalización que incluye la capacitación y la formación del servidor público, en aras de su especialización y actualización, en donde el órgano rector es el CECAFP, creando

directamente los Planes de Carrera, sino que se fortalece el objetivo, motivando los convenios con instituciones educativas, lo que viene a ser una posibilidad más para el desarrollo de las capacidades personales del personal de carrera y un beneficio para la dependencia a la que él pertenece.

Cuarta, como contraparte de la capacitación proporcionada a los integrantes del Servicio, se encuentra la evaluación de su desempeño, así como del aprovechamiento del programa al que es sometido por el CECAFP, pero aquí destaca que el miembro del Sistema que apruebe con los mínimos establecidos su evaluación, tendrá la oportunidad de subsanar sus deficiencias, mediante un curso creado ex profeso, con ello se pretende reforzar la calidad de los servicios prestados, así como al propio Servicio.

Quinta, otra de las medidas adoptadas para prevenir uno de los vicios más añejos en la prestación de servicios, como lo es la corrupción, es el factor monetario, al respecto se ha establecido un adecuado sistema de remuneración, a fin de garantizar que los ingresos percibidos por el personal de carrera sea de acuerdo a la labor ejercitada; existiendo adicionalmente a las prestaciones permanentes, estímulos al desempeño destacado, con ello se pretende estimular una conciencia de excelencia, de dignificación del cargo.

5.- Beneficios, Dificultades y Retos del Servicio Profesional de Carrera en el Congreso de la Unión a la luz de una nueva cultura administrativa.

En los albores de un nuevo siglo, que también lo es de milenio, donde la característica por excelencia es la innovación, el cambio y la vanguardia de las civilizaciones en todos sus ámbitos, tanto cultural, social, económico, científico y político, es necesaria una revalorización de las funciones del Gobierno, quien se auxilia del Derecho para la institucionalización de la vida cotidiana en los diversos campos de su actuación, cobrando relevancia al efecto la Función Ejecutiva y la Administración Pública que es donde se ubica la figura del servicio público profesional, denominado Servicio Profesional de Carrera a nivel federal –SPC-, en

tanto que al interior del Congreso de la Unión se llama Servicio Civil de Carrera – SCC-.

Es imperante tener un criterio objetivo respecto del SCC, pues si bien ha surgido como una respuesta a la demanda de personal administrativo altamente calificado; al profundo desprestigio de los funcionarios públicos caracterizados en gran parte por su corrupción e impunidad; así, como a las exigencias de un mundo cada vez más globalizado y competitivo; no obstante, su adopción no significa la panacea esperada, ello es de fácil deducción, puesto que su implementación no se ha logrado de la noche a la mañana, por el contrario, se ha ido dibujando a lo largo de los años, siendo hasta últimas fechas que se han adoptado las decisiones óptimas para su instalación, quedando por delante una brecha muy difícil por andar, puesto que uno de las etapas más complicadas del SCC es su consolidación, lo que dependerá en gran parte de su real y efectiva aplicación a través de sus subsistemas integrantes, así como del grado de compromiso y responsabilidad de los recursos humanos implicados, puesto son precisamente ellos uno de sus pilares principales.

En consecuencia no hay que interpretar al SCC como la solución a todos los problemas gubernamentales, antes bien, hay que tener en cuenta que como Sistema recién creado, presenta beneficios, pero también presenta algunas dificultades o inconvenientes, sobre todo considerando que está en vías de consolidación, por lo que únicamente será posible construir un modelo fuerte a través de la experiencia, siempre guiada por los principios rectores del SPC, lo que será a su vez fundamental para responder a los retos que plantea la modernidad administrativa imperante en el ámbito internacional y a la cual México no puede permanecer ajeno.

Específicamente en el ámbito del Congreso de la Unión, no obstante que organizo su propio SCC para su personal de apoyo parlamentario, administrativo y financiero, incluso adelantándose a lo realizado posteriormente por el Gobierno Federal –recordemos que los Estatutos en la materia datan del 2000 y del 2002, en la Cámara de Diputados y en el Senado, respectivamente; en tanto que la

LSPCAPF comenzó a regir en el 2003- no está exento de que su Servicio sea participe de ciertos elementos positivos y negativos característicos del mismo, los cuales son comunes a todas las organizaciones o países en donde se instaura la profesionalización del servicio público, con las particularidades de cada caso, según los grados de asimilación y aprovechamiento.

Estos elementos son genéricos y objetivos, constituyen la esencia del SCC, destacando entre ellos el ingreso y la promoción sustentados en el mérito; la igualdad de oportunidades, desechando toda discriminación; la capacitación y la evaluación como formas de desarrollo profesional; la estabilidad laboral y; la remuneración del cargo.

Es por ello que a continuación realizaremos una relación de los beneficios o ventajas, dificultades o inconvenientes que implica el SCC, las cuales deben ser evaluadas en cada caso en particular, de lo que dependerá la capacidad para responder a los retos administrativos que surgen cada vez más en un contexto tan globalizado y dinámico como el del siglo XXI.

A) Beneficios.

➤ Eliminación de figuras nocivas de antaño como el nepotismo –de nepote; es la desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos-, el clientelismo –es la protección, amparo con que los poderosos patrocinan a los que se acogen a ellos- y la empleomanía –es el afán con que se codicia un empleo público retribuido¹⁵², características inherentes a la Administración Pública, que alejan a los servidores públicos de los intereses sociales, hacia los de grupo o individuales, además, de que con dichas medidas únicamente se han engrosado desmedidamente las filas de la burocracia, inundando el servicio público con elementos ineficientes e indeseables, incapaces de cumplir eficazmente con sus obligaciones, representando una carga adicional para el erario público.

¹⁵² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española En Línea, <http://diccionario.terra.com.pe/cgi-bin/b.pl>

- Eliminación de la cultura de lealtad individual o de grupo.

El SCC apuesta por una cultura de responsabilidad, imparcialidad y de honestidad, lo que se logrará paulatinamente con el desplazamiento de la acendrada tradición de corrupción e impunidad de los negocios públicos, instrumentándose al efecto un amplio y constante proceso de inculcación de valores o principios éticos en los servidores públicos, con los consecuentes estímulos y sanciones para los destacados elementos y para los ineficientes.

Se busca desterrar que el servidor público posea más amor que el interés general, dejando de lado las necesidades particulares o las de grupos que no constituyan el interés de la sociedad general.

- Seguridad jurídica, traducida en la permanencia laboral con base en el mérito.

Ha sido práctica común que los altos mandos y los mandos medios que se desempeñaban dentro del servicio público no contarán frecuentemente con estabilidad laboral, bajo la justificación que dada la jerarquía del cargo se les debía considerar como trabajadores de confianza, infringiéndose de esta forma uno de los derechos mínimos consagrados a favor de los trabajadores.

Adicionalmente, esta situación provocaba cierta inseguridad jurídica en el puesto, lo que generaba ciertos destellos de corrupción, toda vez que el funcionario ante la posibilidad de carecer de estabilidad en el empleo no se siente responsable al cien por ciento en el cumplimiento de sus obligaciones, incurriendo fácilmente en infracciones a sus deberes, desde las más leves hasta las más graves; por lo que ha sido un gran acierto la creación de mecanismos de separación de funciones para aquellos servidores faltos del sentido de responsabilidad y probidad, que no ejercen eficientemente su cargo; pero también se han contemplado medidas de seguridad y certidumbre laboral para los elementos que se conducen con rectitud y excelente desempeño.

Asimismo, el sistema del mérito como uno de los puntales del SCC garantiza que desde el ingreso mismo, se seleccionará a los aspirantes más calificados, para reforzarse tal modelo en cada una de las etapas del desarrollo

profesional, en donde siempre tendrá preferencia la calidad en el desempeño laboral.

Finalmente con esta medida también se busca robustecer el sistema del mérito en detrimento del patronazgo o sistema del botín —que fue muy recurrido en el siglo pasado- hasta su completa erradicación, lo que se traduce en la eliminación de cualquier influencia o manipulación de tinte político sobre la Administración Pública, puesto que por años ha sido moneda corriente la ocupación de cargos como divisa de favores pasados, presentes o futuros a grupos o partidos políticos y agrupaciones poderosas.

➤ Garantiza la calidad en el servicio.

A través de los diferentes programas de capacitación y formación permanente y continua instrumentados por el SCC se logra un servicio público de excelencia, es decir, no solamente se busca mantener el nivel registrado en el ingreso, sino que se trata de aumentar la calidad durante la vida profesional del servidor público, perfeccionado el conocimiento en aras de la actualización y la especialización, lo que redundará en el incremento de su productividad, así como en la obtención de estímulos económicos y la respetabilidad de su labor profesional; siendo precisamente esta profesionalización del servidor público lo que se busca generar con el SCC, es decir, que el servicio público se encuentre de tal forma regulado e institucionalizado, que se pueda planear correctamente su ejercicio, atendiendo siempre a las demandas sociales, que requieren verdaderos profesionales de los quehaceres públicos y no amateurs atraídos exclusivamente por las ventajas económicas de un puesto público.

➤ Preservación de la memoria institucional.

En un punto anterior abordamos la importancia que reviste la estabilidad laboral como un medio contra la corrupción, amén de ser uno de los derechos básicos de los trabajadores; pero también configura un elemento negativo para las labores administrativas, como lo es el desperdicio de la memoria institucional, es decir, al no contar el funcionario público certidumbre de conservar el cargo salvo

causa justificada, se elimina también la posibilidad de aprovechar su experiencia acumulada a lo largo de años de servicio. En consecuencia, esta pérdida representa costos de tiempo e información, que tanto a corto como a largo plazo entorpece la dinámica de prestación eficiente de servicios.

Es precisamente aquí donde cobra relevancia la adecuada administración de recursos humanos, no solamente en lo concerniente a la elección de los más capaces, sino también en la valoración de la experiencia, la cual combinada con las ideas innovadoras permiten concretar las metas y objetivos planteados inicialmente por las dependencias y entidades dentro del marco de la moderna Administración Pública.

- Obtención de los resultados planteados inicialmente.

Como ya adelantábamos en el punto anterior, el SCC busca eficientar el servicio público, mediante el cumplimiento de metas y objetivos reflejados concretamente en resultados, para ello y consciente de que los problemas deben resolverse de fondo y no solamente de forma, la administración de personal debe contemplar todo un modelo relativo a los incentivos y estímulos al desempeño eficiente y de alta calidad, por lo que se genera una menor demanda de personal, o sea, el Gobierno hace más con menos, así se genera una reciprocidad entre eficiencia-resultados- estímulos, en donde se benefician tanto servidores como dependencias.

B) Inconvenientes.

- Complejidad institucional.

Uno de las primeras consecuencias de las reformas administrativas y de haberse instituido el SCC es la creación de una serie de instituciones integrantes del mismo, lo que comprende de inicio la legislación correspondiente, de donde emanan diversos subsistemas que regulan de principio a fin el Sistema, estableciéndose derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos y; las autoridades rectoras.

Y es que la cuestión en sí, no es que se haya verificado la reforma administrativa, puesto que la misma era necesaria si se quería lograr la profesionalización del servicio público, lo interesante es ver en que medida las estructuras modificadas se verificaron con los conocimientos requeridos para una tarea tan compleja; en el caso de nuestro país, se puede afirmar que si bien el recién creado SPC tal vez no sea perfecto, pero si supo apreciar al máximo la complejidad de los fenómenos reales dados en la Administración Pública, para con base en ellos establecerse la regulación respectiva, evitando una situación inversa, es decir, la creación de leyes que no se ajustan a la realidad concreta, creándose así lagunas en la legislación.

Respecto de la complejidad institucional creada por el SCC, cabe señalar que esta sí existe, sin embargo, poco a poco nos iremos familiarizando con ella, en la medida en que se palpen más nitidamente sus beneficios, y nos reeduquemos en el rubro de la cultura administrativa, prefiriendo una cultura de honestidad, de mérito, de transparencia, responsabilidad y sobre todo de legalidad.

➤ Parcialidad de los sistemas de selección, evaluación y ascensos.

Los mecanismos establecidos por el SCC pondera sobre todas las cosas el sistema del mérito, es decir, que prevalecen ante todo los conocimientos y las capacidades de los funcionarios, no dando cavidad a ninguna otra circunstancia diferente; por lo que el acceso al servicio y a las jerarquías superiores se concederá a los aspirantes más calificados, prevaleciendo un criterio imparcial y justo, independientemente que el candidato sea interno o ajeno al Sistema. Es precisamente aquí donde el modelo meriocrático puede ser objeto de críticas, puesto que un sistema rigurosamente cerrado es nocivo, si se carecen de los mecanismos adecuados de sondeo del desempeño; al igual que uno notoriamente abierto da cavidad a nombramientos políticos o característicos del patronazgo.

Sin embargo, cabe resaltar que uno de los grandes aciertos del SCC es la inclusión de un subsistema de evaluación de los servidores públicos, tanto a nivel de desempeño como de aprovechamiento, lo que se complementa a priori con el

subsistema concerniente a la capacitación y formación del personal, así como a posteriori con el relativo a la certificación de capacidades. Es indudable que por sí solos dichos programas no son efectivos, para ello es preciso tener presentes los principios rectores del Servicio que brindan la pauta de actuación pública, así como una conciencia de compromiso y observación estricta de la normatividad aplicable, y aunque esto es lo más difícil, ya estamos en camino.

➤ Aislamiento, discrecionalidad y concentración de influencias en la actividad gubernamental.

La profesionalización de los servidores públicos, si bien trae aparejados grandes beneficios en los negocios públicos, entre ellos la especialización, la cual efectivamente representa crear verdaderos expertos en áreas determinadas de la Administración Pública, facilitando así los procesos de ascensos, también puede implicar un aspecto negativo como lo es el aislamiento del servidor público respecto de los demás ámbitos públicos y de las necesidades sociales canalizadas al Gobierno, provocando que la atención y el despacho de las políticas públicas de una manera diversa a la demandada, dada la falta de coherencia, articulación y uniformidad.

Adicionalmente, dado que el funcionario posee conocimientos que lo hacen experto en el área que se desempeña, esa sapiencia se traduce inmediatamente en un factor de control y de poder, manifestado en actos de discreción dentro del ejercicio del cargo hacia el interior de la dependencia o entidad, es decir, el servidor público se sabe portador de conocimientos exclusivos, específicos que aumentan su valía profesional, mismos que a su vez le abren la posibilidad de ejercer cierta influencia, generando en el profesional público una sensación no sólo de mantener el poder detentado sino en la medida de lo posible aumentarlo, instrumentado, en ocasiones acciones más encaminadas a la consecución de dicho fin, que a la satisfacción de las necesidades colectivas encomendadas al Gobierno.

- Ineficacia e ineficiencia de los negocios públicos.

La instauración del SCC tiene como fundamento el carácter profesional de los recursos humanos en la Administración Pública, lo que se logrará entre otras cosas, gracias a la formación de una cultura de valores en los servidores públicos, impregnando su actuación de una conciencia de responsabilidad, para que de esa forma se garantice que la autonomía de la cual disponen en el ejercicio de sus funciones, será ejercida únicamente en la forma dispuesta previamente por los ordenamientos respectivos, encaminada siempre a la cumplimentación eficiente de sus encargos, negando toda alternativa a desviaciones que provoquen un desempeño torpe, lento, ineficiente e ineficaz de los servicios administrativos.

- Confusión de inmovilidad con certidumbre en el puesto.

Es conveniente no confundir en el desarrollo del servicio público los términos inmovilidad con certidumbre laboral, toda vez que la primera significa que no se mueve; firme, invariable, o sea que el servidor público bajo ninguna circunstancia ni motivo podrá ser separado de su cargo; en tanto que la certidumbre en el trabajo debe entenderse como la certeza, el conocimiento seguro y claro de preservar el puesto en tanto no se contravenga lo señalado en las normas que lo rigen. En este marco de ideas el SCC pugna por la adecuada protección de los derechos y garantías de los servidores públicos, teniendo como origen y sustento lo establecido por el artículo 123, apartado B, pero también exige una corresponsabilidad y compromiso de resultados a fin de lograr eficazmente sus objetivos, rompiendo así con la inmovilidad de los malos funcionarios y garantizando la permanencia y certidumbre de los buenos elementos.

- Disminución de oportunidades de ingresar a la SCC.

Una de las más claras consecuencias de la instrumentación del SCC es que las posibilidades de acceder a la Administración Pública así como a aquellas instituciones que lo han adoptado se reducen considerablemente, puesto que las

exigencias del Sistema requieren de personal no solamente calificado, sino que acoge a los de mayor calidad en conocimientos y aptitudes, solo acepta entre sus filas a los mejores, por lo que no cualquiera puede ser parte del Sistema, para ello es indispensable contar con los requisitos fijados.

C) Retos.

➤ Imbuidos en los albores del siglo XXI, los retos que exige la moderna Administración Pública son un fiel reflejo de la cotidianidad cada vez más demandante, por lo que las acciones del Gobierno son también más apremiantes al momento de responder a las necesidades sociales, es así como la propia existencia del SCC obedece a una demanda social, que exige contar con servicios que correspondan en la forma y medida en que fueron exigidos, para ello es indispensable contar con verdaderos profesionales del servicio público, esa es la tarea fundamental del Sistema.

➤ El SCC debe lograr una transformación de la burocracia, puesto que tradicionalmente esta formación administrativa ha llegado a detentar un importante grado de control y beneficio, haciendo lentos y laberínticos los trámites gubernamentales, por lo que es indispensable que se logre su sometimiento al mandato supremo de las leyes e instituciones creadas ex profeso, para que en esta medida se atienda antes que nada al interés general.

➤ Tal vez uno de los retos más importantes que enfrentará el SCC es relativo a su aspecto funcional, referido particularmente a la autonomía de la que se dota a los funcionarios para el debido ejercicio de su cargo, siendo de especial trascendencia la existencia de mecanismos de control y evaluación para verificar que dicha independencia sea ejercitada correctamente, para responder a las particularidades de su ámbito profesional; por lo que no se debe confundir y menos permitir en la práctica la identificación de autonomía del cargo, con libre albedrío.

➤ Otro de los desafíos a los que deberá enfrentarse el SCC es lograr efectivamente que los servidores públicos se desempeñen profesionalmente apegados a los principios rectores del Servicio, para lograr una actuación uniforme, continua y permanente, pero a la vez flexible y eficiente; por lo que se deberá aplicar rigurosamente cada uno de los programas de control a fin de lograr la consecución de sus objetivos.

La implantación de la carrera administrativa implica beneficios y dificultades, pros y contras, y es precisamente ahí donde cobra relevancia la intervención tanto del Gobierno, servidores públicos y sociedad en general, puesto que de todos depende el éxito del SCC, ya que por su parte las autoridades estructuraron una serie de instituciones para conformar un verdadero Servicio Profesional; entretanto los funcionarios deben ceñir su conducta a un Código de Ética y a los valores supremos del propio Servicio y; el resto de la sociedad debe participar no participando de la corrupción a través de la famosa "mordida", ni de forma pasiva ni activa.

Es así como los buenos resultados del SCC es corresponsabilidad de todos, tomando en consideración que sus ventajas y desaciertos nos atañen a todos.

6. – Propuestas para el fortalecimiento del Servicio Civil de Carrera en el Congreso de la Unión a la luz de una nueva cultura administrativa.

Como hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores el Congreso de la Unión a la par de los demás Poderes de la Unión es partícipe de la "Modernidad Administrativa" que se ha ido gestionando en los últimos tiempos en los negocios públicos, en donde es característica indispensable la profesionalización de las políticas públicas, cobrando importancia el elemento humano como actor principal de la maquinaria gubernamental.

Es por ello que ha este marco de acontecimientos el Poder Legislativo no ha permanecido ajeno, por lo que ha pugnado por un mejor desempeño de su personal de apoyo parlamentario, administrativo y financiero, emitiendo al efecto ambas Cámaras por separado sus Estatutos, en la Cámara de Diputados el EOTASCCD y en el Senado de la República el ESCCSR, lo que dio pauta para el establecimiento del SCC; sin embargo, el poco tiempo transcurrido desde la instrumentación del Servicio –año 2000 y 2002 respectivamente-; lo que se traduce en la falta de experiencia; la ausencia de una conciencia cimentada en valores de conducta sólidos, en donde predomine el sentido de responsabilidad; aunado a las posibles imperfecciones del texto legal, lo que genera cierta incongruencia entre la norma y la realidad; son factores que pueden dificultar o entorpecer su cabal efectividad, en detrimento de su exitosa aplicación.

Sin lugar a dudas la implementación del SCC hacia el interior del órgano legislativo es un gran logro, fundado en necesidades prácticas, tomando en consideración que es mejor prevenir que remediar, por lo que se ha optado por una inversión de recursos humanos, materiales y técnicos a mediano y a largo plazo en aras de la profesionalización de sus servidores públicos.

Como ya ha quedado de manifiesto el SCC representa uno de los pilares del Congreso en cuanto a su organización administrativa, inmerso en un proceso en vías de consolidación paulatina, pero segura, en tanto la totalidad de los elementos humanos involucrados –autoridades, servidores públicos y la sociedad en general- ciñan rigurosamente su conducta a lo establecido por la normatividad aplicable.

Adicionalmente a esta religiosa y objetiva aplicación de las políticas fijadas para el SCC en el Congreso, a través de unas cuantas sugerencias que incidan en ciertas características del Servicio, se lograra una más rápida y mejor asimilación y efectividad de la profesionalización de su personal de carrera, por lo que a continuación se procede a verter algunas de ellas:

➤ La primera de las propuestas implica una reforma al articulado del Estatuto de la Cámara de Diputados, ya que de la redacción del artículo 71 del EOTASCCD se observa que la forma en la cual dispone los procesos que comprenderá el SCC, no lo hace de manera integral, no obstante que la lista ahí contenida solamente sea enunciativa, sin detrimento de que en los numerales siguientes se subsane la omisión, al proceder a desarrollar particularmente cada una de las etapas que le dan forma al SCC -que como veremos más adelante, el desarrollo de algunos de esos subsistemas no responden cabalmente a las expectativas de la práctica-.

En la lista de procesos que forman parte del SCC se omite la separación del Servicio, así como las sanciones y el procedimiento disciplinario, para corroborarlo, basta con citar textualmente el citado precepto estatuario:

Artículo 71.- *"Para los efectos del presente Estatuto, el Servicio de Carrera se encuentra sujeto a procesos que consisten en planear, dirigir, ejecutar y controlar:*

- a) *El reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos;*
- b) *El programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización;*
- c) *Los sistemas de evaluación;*
- d) *Los sistemas de promoción y ascenso;*
- e) *El nombramiento en el rango y el nivel del Servicio; y*
- f) *La adscripción a los cargos y puestos".*

Bajo este tenor es recomendable al efecto, para subsanar la deficiencia, que el artículo 71 guardase la siguiente estructura:

Artículo 71.- *"Para los efectos del presente Estatuto, el Servicio de Carrera se encuentra sujeto a procesos que consisten en planear, dirigir, ejecutar y controlar:*

- a) El reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos;
- b) El programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización;
- c) Los sistemas de evaluación;
- d) Los sistemas de promoción y ascenso;
- e) El nombramiento en el rango y el nivel del Servicio; y
- f) La adscripción a los cargos y puestos.
- g) Separación.
- h) Sanciones y procedimiento administrativo.

El adicionar los dos últimos incisos al artículo citado, brinda una idea integral de las etapas que integran el SCC, sin acotar ninguna de ellas, sin perjuicio de que en los numerales siguientes se desarrollen con la debida amplitud cada una de ellas.

➤ Esta segunda propuesta es concerniente a la forma en que la Cámara de Diputados regula su SCC, el cual guarda la siguiente situación: El ordenamiento que organiza el Servicio es el EOTASCCD, en donde paralelamente también se contempla la organización técnico-administrativa de la propia Cámara, siendo tal vez esta, la causa principal por la cual las disposiciones contenidas a partir del artículo 70 no se exponen con la amplitud y claridad suficiente, o quizás esta solo sea una cuestión de forma, aunque lamentablemente se terminan trastocando aspectos de fondo; estas son meras especulaciones que se generan con el afán de encontrar una respuesta posible a una inquietud surgida de la lectura del documento estatuario.

Recordemos que el SCC comprende las etapas de ingreso; capacitación; evaluación; promoción y ascenso; separación; procedimiento disciplinario y; recursos. Es precisamente en algunas de estas etapas en donde se evidencia que parte de sus ideas esenciales están acotadas, no siendo expresada íntegramente,

generándose un vacío de la norma en perjuicio de la claridad y objetividad no sólo de la disposición que se trate sino de la totalidad del texto jurídico, lo que resulta altamente peligroso el dejar la potestad de proceder y decidir en manos subjetivas, ya que hasta las ideas más nobles se vuelven oscuras a falta de una sistematización exacta.

Así por ejemplo la etapa del desarrollo profesional del personal de carrera, comprendido en los artículos 97 al 106 del Estatuto, no es lo suficientemente precisa; inicia expresando que las actividades referentes al desarrollo profesional de los servidores se encamina fundamentalmente a la obtención de ascensos y promociones, existiendo para ello un programa institucionalizado que tendrá a su cargo la elaboración de los planes de estudio, la capacitación de apoyo a través de las instituciones educativas adecuadas y la capacitación que comprende la formación, la actualización y la especialización.

Es precisamente en este último punto donde no existe la suficiente claridad, pues si bien se asienta que el género es la capacitación con sus especies de formación, actualización y especialización, no se define a que nivel serán dichos procesos de conocimiento, es decir, enseñanza básica, profesional o especializada, en consecuencia el tipo de capacitación no se delimita, así se desprende del artículo 98 inciso b que a la letra dice:

Artículo 98.- *“Las actividades para el desarrollo de los funcionarios del Servicio se llevarán a cabo conforme a un programa institucional que será aprobado por el Consejo Directivo, informando del mismo a la Conferencia, el cual contendrá:*

...b) Las modalidades de la capacitación que comprende la formación, actualización y especialización;...”.

En consecuencia la nueva redacción de dicha disposición, tentativamente puede ser la siguiente:

Artículo 98.- Las actividades para el desarrollo de los funcionarios del Servicio se llevarán a cabo conforme a un programa institucional que será aprobado por el Consejo Directivo, informando del mismo a la Conferencia, el cual contendrá:

b) Las modalidades de la capacitación permanente y continua que comprende la formación, actualización y especialización, en los siguientes grados:

- Básica: Será de carácter inductivo y tendrá por objetivo aportar los conocimientos esenciales a los servidores públicos, para el cumplimiento de las funciones inherentes a su puesto;

- Profesional: Buscará aportar al personal de carrera, conocimientos en materias vinculadas con el adecuado cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara y;

- Especializada: Tendrá como finalidad profundizar o actualizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas de interés para la Cámara;

c)...

Además de los niveles de capacitación proporcionados, también se agregaron las palabras permanente y continua, las cuales fueron antepuestas al vocablo capacitación, lo que garantice que el Servicio se uniforme y de alta calidad, tanto en la formación, actualización y especialización, en sus grados de conocimiento elementales, suficientes, así como expertos en la materia. De lo contrario, se deja en libertad al Consejo Directivo previa autorización de la CDPTL la determinación del tipo de capacitación que será proporcionada a los servidores públicos que participarán en el programa respectivo, careciendo así de las generalidades que lo caracterizarán, las cuales deben ser especificadas en el Estatuto, dejando las particularidades al mencionado programa.

Es por lo que a todas luces, la actual redacción de la citada disposición está falta de certeza en el punto expuesto, lo que dificulta en gran medida que el servidor público posea un horizonte profesional claramente definido, puesto que este se encuentra determinado por las capacidades desarrolladas y perfeccionadas a través de los programas instrumentados por el propio Sistema.

➤ La siguiente sugerencia al igual que la precedente también se enfoca al SCC de la Cámara de Diputados, es la relativa a la etapa de la evaluación del desempeño, la cual guarda una situación muy semejante a la anterior.

La relevancia de la evaluación del desempeño es que constituye el parámetro a partir del cual anualmente se va a medir propiamente la actuación del servidor público, así como su grado de aprovechamiento respecto de los programas de capacitación instrumentados por el propio SCC, lo que a su vez será una referencia para otorgar ascensos y promociones. Hasta aquí todo parece estar correctamente dispuesto, no obstante, saltan a las vista las omisiones de algunos criterios que regirán la evaluación, originando las siguientes interrogantes: ¿Tanto en las pruebas de desempeño como en las de aprovechamiento, regirán las mismas directrices o serán diferentes?; ¿Cuál será la escala que servirá para calificar los resultados obtenidos en los exámenes?; ¿Cuáles son los mínimos que deberán obtenerse en las evaluaciones para aprobarlas?; ¿En el supuesto de un resultado insuficiente, el postulante de la evaluación tendrá una segunda oportunidad o a caso un medio para subsanar sus deficiencias?; ¿En caso de no aprobar algunas de las dos evaluaciones, procede la separación del cargo?; ¿Existe algún medio de inconformarse?.

Estos son tan sólo algunos de los cuestionamientos que se originan de la lectura del texto actual del EOTASCCD, pero que lamentablemente en el mismo no se encuentran respuestas, salvo que la metodología de la evaluación de los servidores públicos se confía una vez más al imperio del Consejo Directivo, cuyas decisiones deberán ser respaldadas por la CDPTL como ya habíamos visto

anteriormente; en esta tarea el Consejo tiene como única restricción el respeto a los principios de objetividad e imparcialidad, generándose así una inseguridad en cuanto a la que podríamos llamar certificación o comprobación de la calidad de actuación del servidor público en el ejercicio de su cargo.

Para corroborar lo escrito basta con citar lo que al pie de la letra señala el artículo 98 incisos d y f, así como el artículo 100 y 102:

Artículo 98.- *“Las actividades para el desarrollo de los funcionarios del Servicio se llevarán a cabo conforme a un programa institucional que será aprobado por el Consejo Directivo, informando del mismo a la Conferencia, el cual contendrá:*

d) Los mecanismos de evaluación del aprovechamiento de los programas y su seguimiento;

f) La metodología para la evaluación del desempeño;...”.

Artículo 100.- *“Los sistemas de evaluación tendrán como objetivo la medición del desempeño y del aprovechamiento de los programas de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización y servirán de base para la permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio. Las evaluaciones se realizarán bajo los principios de imparcialidad y objetividad, y tomarán en cuenta los conocimientos y la capacidad crítica del funcionario para su aplicación a casos concretos”.*

Artículo 102.- *“ Los resultados de las evaluaciones se harán constar por escrito y estarán suscritas por el Coordinador de la Unidad y por el titular de la Oficina de Evaluación y Promoción”.*

La reforma recomendada es eliminar los incisos d y f del artículo 98, proporcionándoles una serie de numerales independientes, a fin de lograr una mejor comprensión y legitimidad a su contenido, al tenor siguiente:

Se contempla de entrada la existencia de una Sección Quinta denominada "De la Evaluación", por lo que las siguientes Secciones recorrerían un numeral respecto del que actualmente ostentan; dicha Sección iniciaría con el artículo 100 culminado con el artículo 111, al tenor siguiente:

Artículo 100.- La Unidad en coordinación con el Consejo y previa autorización de la CDPTL elaborarán los sistemas de evaluación anuales, los cuales tendrán como objetivo la medición del desempeño y del aprovechamiento de los programas de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización y servirán de base para la permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio. Las evaluaciones se realizarán bajo los principios de imparcialidad y objetividad, y tomarán en cuenta los conocimientos y la capacidad crítica del funcionario para su aplicación a casos concretos.

Artículo 101.- La Unidad publicará oportunamente en la Gaceta Parlamentaria los periodos y fechas del programa anual de evaluación y notificará del mismo a los funcionarios del Servicio.

Artículo 102.- En cuanto a la evaluación del desempeño el personal de carrera deberá obtener una calificación mínima de siete, en una escala de cero a diez.

El Servidor Público de Carrera que obtenga la calificación mínima aprobatoria, contando sus decimales, entrará, durante el año inmediato posterior al periodo evaluado, a un programa especial cuyas características determinará la Unidad. La evaluación del desempeño de dicho miembro en el año inmediato posterior al periodo en que éste obtuvo dicha calificación, contendrá un factor de evaluación adicional que ponderará el grado de mejoramiento en los aspectos en los que el miembro del Servicio Civil haya presentado deficiencias.

El servidor público de carrera que obtenga cualquier calificación inferior a la mínima aprobatoria, será separado de manera definitiva del Servicio Civil.

Artículo 103.- Los resultados de las evaluaciones del desempeño se harán constar por escrito y estarán suscritas por el Coordinador de la Unidad y por el titular de la Oficina de Evaluación y Promoción.

Artículo 104.- El coordinador de la Unidad notificará por escrito y de manera personal a los funcionarios del Servicio los resultados de sus evaluaciones del desempeño, dentro de los veinte días hábiles posteriores al cierre del año legislativo.

Artículo 105.- Los miembros del Servicio Civil podrán solicitar la revisión de la evaluación del desempeño antela Unidad, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en la que surta efectos la notificación personal de resultados.

La Unidad, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en la que surta efectos la solicitud de revisión, resolverá y hará la notificación respectiva.

De esta suerte, con la nueva redacción de los artículos citados se regula la evaluación del desempeño de una manera más certera, incluyéndose las directrices elementales a las cuales deberá sujetarse el personal de carrera, desde la publicación que da cuenta de la fecha y hora de la evolución hasta la revisión de los resultados obtenidos en ellas.

En cuanto a la evaluación del aprovechamiento de los servidores públicos, se puede consignar de la siguiente forma:

Artículo 106.- La Unidad evaluará anualmente y por medio de exámenes, el aprovechamiento de los miembros del Servicio Civil en el Programa, estableciendo las medidas de seguridad que considere necesarias.

La Unidad estudiará los resultados de cada miembro del Servicio Civil y elaborará reportes sobre los mismos, especialmente en los casos en los que los

resultados globales sean sobresalientes o mínimos, haciendo las observaciones conducentes al superior jerárquico y al propio miembro del Servicio Civil.

Artículo 107.- Cada miembro del Servicio Civil podrá disponer, dentro del periodo siguiente, de dos oportunidades para aprobar aquellas materias del Programa que no haya acreditado de manera ordinaria.

La Unidad determinará el número de materias que se podrán acreditar de manera extraordinaria.

El personal de carrera que no acredite las materias en los términos señalados será separado de manera definitiva del Servicio Civil.

Artículo 108.- La calificación mínima aprobatoria de los exámenes de las materias del Programa será de siete, en una escala de cero a diez.

Dentro de los diez días hábiles posteriores a la evaluación del aprovechamiento en el Programa, la Unidad notificará a los miembros del Servicio Civil las calificaciones obtenidas.

Artículo 109.- Los miembros del Servicio Civil podrán solicitar a la Unidad la revisión de los exámenes sustentados, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de sus resultados. Quienes no pidan revisión de exámenes dentro del plazo establecido consentirán que su calificación es definitiva.

Artículo 110.- La Unidad, dentro de los cinco días hábiles siguientes, deberá notificar por escrito al interesado el lugar, la fecha y hora en que se efectuará la revisión solicitada.

Artículo 111.- La presentación de los exámenes se efectuará en la fecha y hora indicados por la Unidad a través de la Gaceta Parlamentaria, cuya celebración es obligatoria para los miembros del Servicio Civil. En caso de no presentarse al examen, sin causa justificada, recibirán una calificación no aprobatoria.

Los miembros del Servicio Civil requeridos para sustentar exámenes, que por motivo de enfermedad no puedan asistir el día y hora indicados, deberán acreditar ante la Unidad su incapacidad mediante el justificante médico respectivo.

Los justificantes podrán presentarse, a más tardar, dentro de los dos días hábiles posteriores a la fecha del examen.

La valoración de los justificantes, tanto médicos como de otro tipo, quedará sujeta al dictamen que emita la Unidad. Ésta deberá notificar por escrito y en forma personal al miembro del Servicio Civil la resolución que corresponda, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de celebración del examen.

Como se aprecia el artículo 100 modifica parcialmente su contenido; el artículo 101 contiene lo expresado anteriormente por el artículo 100, por lo que solo cambio de numeral; en tanto que el artículo 102 es nuevo; el 103 contiene lo que anteriormente disponía el artículo 102; el artículo 104 –antes 103- se adiciona, generando certeza jurídica al indicar expresamente el tiempo en el que se les deberá notificar los resultados de los exámenes al personal de carrera, lo que da la pauta para que los miembros del SCC que obtuvieron los mínimos en las evaluaciones, puedan subsanar sus deficiencias, para retomar con nuevos bríos sus funciones.

El contenido de los artículos 105 al 111 es nuevo, brindando una idea más completa al texto legal; por lo que los numerales sucesivos se recorrerán ocho números, es decir, lo dispuesto por el actual artículo 104 referente a la promoción de los servidores públicos, con las propuestas, será el artículo 112 y

así sucesivamente se irán recorriendo la totalidad de los números asignados a los artículos; con esta medida, el EOTASCCD contaría con 66 artículos en lugar de los 58 que ahora ostenta.

De esta forma se lograría dotar de un mayor sentido y claridad a la Estatuto en lo referente a la evaluación de los servidores públicos, por lo que simultáneamente se sujetaría la actuación tanto de la Unidad como del Consejo a lo previamente establecido, en un procedimiento tan trascendental como el abordado, el cual da la pauta para la proliferación del desarrollo profesional de la carrera administrativa.

➤ La cuarta propuesta se encamina hacia el menoscabo de la movilidad en el cargo, en beneficio de la estabilidad laboral como medio para dignificar el servicio público en ambas Cámaras.

En ambos Estatutos se contempla expresamente la característica de inmovilidad; en el caso de la Cámara de Diputados se consagra en el artículo 107 que a letra reza así: *"Atendiendo a lo establecido en el artículo 57, párrafo 1, inciso a) de la Ley Orgánica del Congreso, los funcionarios del Servicio deben colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto"*.

Estas líneas no dejan lugar a dudas de la inmediata disponibilidad que deben tener los miembros del SCC para cambiar su rol o área de trabajo, subordinándose sus necesidades a los requerimientos de la Cámara, lo que a simple vista es meramente comprensible, a fondo implica la ausencia de la estabilidad en el cargo.

Por su parte el Estatuto del Senado de la República hace lo propio en el artículo 81 fracción IX que textualmente dispone: *"Son obligaciones de los miembros del Servicio Civil, las siguientes: IX. Cumplir las comisiones que por necesidad del trabajo de la Cámara se le encomienden, por oficio, en lugar y área*

distintas a la de su adscripción, durante los tiempos que determinen las autoridades del CECAFP”;

En este caso se alude expresamente a la movilidad funcional –de oficio-, territorial –lugar- y de área, que son verdaderos atentados en contra de la estabilidad en el puesto tan férreamente defendida por la doctrina laboralista.

El personal de carrera del SCC del Congreso de la Unión será catalogado como de confianza –artículo 6 del ESCCSR y artículo 57.3. de la LOCG-, con las consecuencias laborales que ello implica, incluida la falta de estabilidad laboral; de esta forma se refrenda lo dispuesto originariamente por la Constitución en el artículo 123 , apartado B, fracción IX de donde se desprende que los trabajadores de confianza dada la naturaleza de las funciones que realizan, no disfrutarán de mayor protección que las relativas al salario y las prestaciones de seguridad social, estas últimas a cargo del ISSSTE; por lo que se deduce que no gozarán de los demás derechos individuales del trabajo, ni que decir de los llamados derechos sindicales.

No obstante que ambos Estatutos están en concordancia con la Norma Suprema de nuestro ordenamiento legal, se generan alrededor del tema ciertas inquietudes en el sentido de que lo establecido no es lo más favorable para el burócrata, en tal sentido basta mencionar la opinión de una de las autoridades en materia del trabajo en nuestra Facultad, el distinguidísimo Doctor José Dávalos Morales quien afirma que la estabilidad en el empleo es el derecho de los trabajadores a permanecer en sus funciones en tanto subsiste la materia de trabajo y a percibir los trabajos consecuentes; sin embargo, no es nuevo, pero si más insistente que nunca, el empeño de descartar la estabilidad laboral en detrimento de la dignidad en el trabajador, a través de un término que aunque menos lacerante, incluso vanguardista, pero igual de dañina para la cultura laboral, como lo es la “movilidad” que puede ser de tres tipos: Funcional –el

clásico milusos-, de horario y territorial, obedeciendo a una filosofía de mercado de trabajo.

Los dos pilares fundamentales que sustentan la institución de la estabilidad en el empleo son el no incurrir en incumplimiento de las obligaciones, lo que automáticamente acarrearía el siguiente elemento, que es el establecimiento de las causales de separación del cargo.¹⁵³

Es exactamente en este último comentario asentado que se establece que uno de los criterios básicos que conforman la estabilidad en el empleo, es la determinación específica de los supuestos que generaran la separación del puesto, lo que suministra en cierta medida un grado de certeza jurídica para el desarrollo profesional del servidor público, quien podrá estar seguro que en tanto no se actualice en algunas de las hipótesis previstas, podrá mantenerse en sus actividades laborales; sin embargo, este indicio de estabilidad se contrapone al concepto de movilidad, pero cabe destacar que también de aquella característica son partícipes los Estatutos de ambas Cámaras, puesto que en los numerales 114 y 118 en el caso de la Cámara de Diputados se refieren las causales de separación, tanto temporales como definitivas; por su parte el Senado destina los artículos 71 y 72 para enumerar las hipótesis de separación temporal o definitiva. Pero no hay que confundir, dicha circunstancia no ampara al servidor público, pues en caso de algún conflicto con su patrón –el Estado- se le coloca en estado de indefensión dentro del aspecto de la estabilidad laboral-, sin atender lo dispuesto por los de los artículos 14 y 16 que consagran las garantías de seguridad y de petición.

Es a este tenor, que dentro del SCC del Congreso de la Unión subsiste la movilidad, se podría pensar que incluso con escasos tintes de estabilidad en el aspecto expuesto, sin embargo, está más que claro que la burocracia no puede participar de este derecho, a pesar de ser una necesidad de clase; si se percibe la

¹⁵³ Cfr. Tomado de DÁVALOS MORALES José, Tópicos Laborales, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 63-69.

existencia de la aparente contrariedad –siguiendo las ideas expuestas por el Doctor Dávalos–, es porque la inclusión de las causas que motivan la separación del cargo en el caso del SCC del Congreso, obedecen más que nada a la reglamentación integral de un Sistema, que a velar por los intereses burocráticos; es por ello que lamentablemente la movilidad es un principio esencial de ambas Cámaras.

Por lo expuesto es ampliamente recomendable el personal del SCC pudiesen disfrutar de una prerrogativa tan fundamental como lo es la estabilidad laboral, sin embargo para lograrlo sería preciso que los trabajadores de confianza en general poseyeran tal derecho, siendo preciso para lograrlo, no solamente una reforma a lo dispuesto por los Estatutos de las Cámaras, sino en el 123 constitucional, apartado B fracción XIV, la LFT y la LFTSE, para concluir con todos aquellos ordenamientos de las instituciones y dependencias que identifiquen a su personal de carrera con trabajadores de confianza; toda vez que la profesionalización de sus servidores públicos corren la misma suerte que los trabajadores de confianza por acogerse a esta figura, es un mal que viene por añadidura.

La posible reforma debe estar encaminada en conceder a los trabajadores de confianza en general más derechos laborales, incluida obviamente la estabilidad en el trabajo, amén de los derechos colectivos –aunque sería estupendo un cambio radical, significativo de sus derechos, tampoco debe desecharse que el cambio se verifique paulatinamente, aunque no es lo mejor, hay que recordar que se trata de un tema muy difícil sin lugar a duda–, a través de una visión más que social, humanista, tendiente a destacar la superioridad de los valores y derechos del ser humano antes que preferir su menoscabo en beneficio de los intereses diversos, este es su argumento a favor más sólido, pero por lo visto no es suficiente, ya que ni siquiera el Constituyente de Querétaro que estaba impregnado del sentir social y humanista de la clase trabajadora –campesinos,

empleados y obreros-, fue capaz de tomar en cuenta tan delicada situación, ello sin la intención de restarle trascendencia a su magna obra.

Este derecho podría insertarse dentro del artículo 121 del EOTASCCD, dentro del inciso b que a la letra indica:

Artículo 121.- *"Son derechos de los funcionarios del Servicio los siguientes:*

b) Ser considerado para la adscripción en alguno de los cargos o puestos de la estructura ocupacional de los cuerpos del Servicio de la Cámara y en un área específica del mismo;".

Para quedar de la siguiente forma:

Artículo 121.- Son derechos de los funcionarios del Servicio los siguientes:

Ser considerado para la adscripción en alguno de los cargos o puestos de la estructura ocupacional de los cuerpos del Servicio de la Cámara y en un área específica del mismo, para garantizar y fortalecer el derecho de estabilidad.

Obviamente que en el supuesto planteado tendría que modificarse el artículo 107 relativo a la movilidad, aunque no faltará quien se oponga a la medida propuesta, ya que la movilidad insertada en el texto del Estatuto debe entenderse en sentido positivo como "disponibilidad", por cuanto vela por el eficiente cumplimiento de las tareas de la Cámara de Diputados, no obstante infringir la dignidad del servidor público.

El contenido del actual artículo 107 del EOTASCCD reza de la siguiente manera:

Artículo 107.- *Atendiendo a lo establecido en el artículo 57, párrafo 1, inciso a) de la Ley Orgánica, los funcionarios del Servicio deben colaborar con la*

Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto.

La nueva redacción del artículo 107 sería la siguiente:

Artículo 107.- Atendiendo a lo establecido en el artículo 57, párrafo 1, inciso a) de la Ley Orgánica, sin perjuicio del beneficio de la estabilidad, los funcionarios del Servicio deben colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto.

Por su parte el Estatuto del Senado de la República en su artículo 81 fracción IX que se lee:

Artículo 81: *"Son obligaciones de los miembros del Servicio Civil, las siguientes:*

IX. Cumplir las comisiones de trabajo que por necesidades de la Cámara se le encomienden, por lugar y área distinta a la de su adscripción, durante los tiempos que determinen las autoridades del CECAFP;..."

Aunque en el caso del Senado la idea de movilidad es más sutil tiene las mismas implicaciones que su homóloga, es decir, entraña una movilidad funcional y territorial, por lo que la redacción de la disposición citada podría ser de la siguiente manera:

Artículo 81: Son obligaciones de los miembros del Servicio Civil, las siguientes:

IX. Cumplir las comisiones de trabajo que por necesidades de la Cámara se le encomienden, por lugar y área distinta a la de su adscripción, durante los tiempos que determinen las autoridades del CECAFP, siempre que no se atente con su derecho a la estabilidad;...

Es pertinente de conformidad con lo expuesto, no olvidar que la realidad de los trabajadores de confianza –incluido los del SCC- es engañosa, ya que a cambio de espejismos como son una mejor jerarquía dentro de la organización administrativa con el consiguiente aumento monetario, así como el considerar que la etiqueta “de confianza” los hace más importantes y dignos de aprecio, sin darse cuenta llegan a ceder lo más por lo menos.

➤ La siguiente propuesta es concerniente al Estatuto del Senado de la República en cuanto a la naturaleza de los integrantes del CECAFP, sobresaliendo al efecto lo que señala el artículo 14; de forma previa para comprender la trascendencia del CECAFP, citaremos lo establecido por el artículo 12.

Artículo 12.- *“Corresponde al CECAFP:*

1. Planear, organizar, coordinar, desarrollar, controlar, evaluar y ejecutar los procesos operativos y académicos del Servicio Civil;”

Por su parte el artículo 14 establece lo siguiente:

Artículo 14.- *“El personal del CECAFP no formara parte del Servicio Civil”.*

De esta forma se ordena expresamente que el personal del CECAFP no forma parte de SCC, pero tampoco son representantes de elección popular, puesto que no poseen el carácter de legisladores, al menos la aseveración es inequívoca en lo referente a su Director General; en cuanto a su demás personal, se determina, que si su primera jerarquía es ajena a la naturaleza parlamentaria, sus demás categorías de funcionarios también lo serán, puesto que a lo largo de todo el texto no existe una sola disposición que disponga lo contrario.

¿La naturaleza de los integrantes del CECAFP es de carrera o parlamentaria?, al respecto el Estatuto no es muy preciso, la crítica es como puede ser posible que una de las máximas autoridades del SCC en el Senado, como lo es el CECAFP sea ajeno al Sistema que el mismo regula, tomando en cuenta que este vela por la profesionalización de todos los servidores públicos amparados por el mismo; la única explicación posible sería que no son parte del Sistema por que fuesen senadores, pero la situación es así, entonces, como se garantiza la objetividad e imparcialidad de su actuación, el único atenuante a favor es lo establecido por el artículo 16 del Estatuto que indica cuales son los requisitos que debe cumplir el Director del CECAFP, cuya aprobación dependerá de lo resuelto por la Mesa Directiva a propuesta de su presidente; en tanto, que el resto de la estructura organizacional del CECAFP queda en manos de su Director General, previo aprobación de la Mesa Directiva.

En este sentido, la recomendación es posibilitar que el CECAFP forme parte del SCC de la Cámara de Senadores, para que su desempeño también se rigiese por los principios supremos del Sistema, a fin de generar un Servicio Profesional más integrado; bajo este criterio, sería recomendable, tal vez apreciar lo establecido por la Cámara de Diputados, en donde la Unidad de Capacitación y Formación Permanente es la autoridad que dirige el SCC, con el respaldo de la Mesa Directiva, en este caso, la Unidad si pertenece al Servicio a través de un cuerpo especial, independiente de las categorías del funcionariado financiero-administrativo y parlamentario, de este modo es como un órgano netamente parlamentario como lo es la Mesa Directiva queda en la cúspide la piramidal de las autoridades del SCC, encontrándose en el segundo nivel la Unidad que es quien concretamente dirige y controla las políticas del Servicio de Carrera, pues si bien es cierto que la presencia del ente directivo de la Cámara de Diputados hace acto de presencia en la materia para legitimar y reforzar las medidas adoptadas, es la Unidad quien ejecuta dichas políticas, tanto las que incluyen a su personal, como al resto de los servidores de carrera.

Por lo expuesto sería conveniente que la redacción del artículo 14 del Estatuto del Senado se consignara de la siguiente forma:

Artículo 14.- El personal del CECAFP formará parte del Servicio Civil de Carrera a través de la existencia de un cuerpo propio, ajeno al demás funcionariado profesional de apoyo parlamentario, administrativo y financiero.

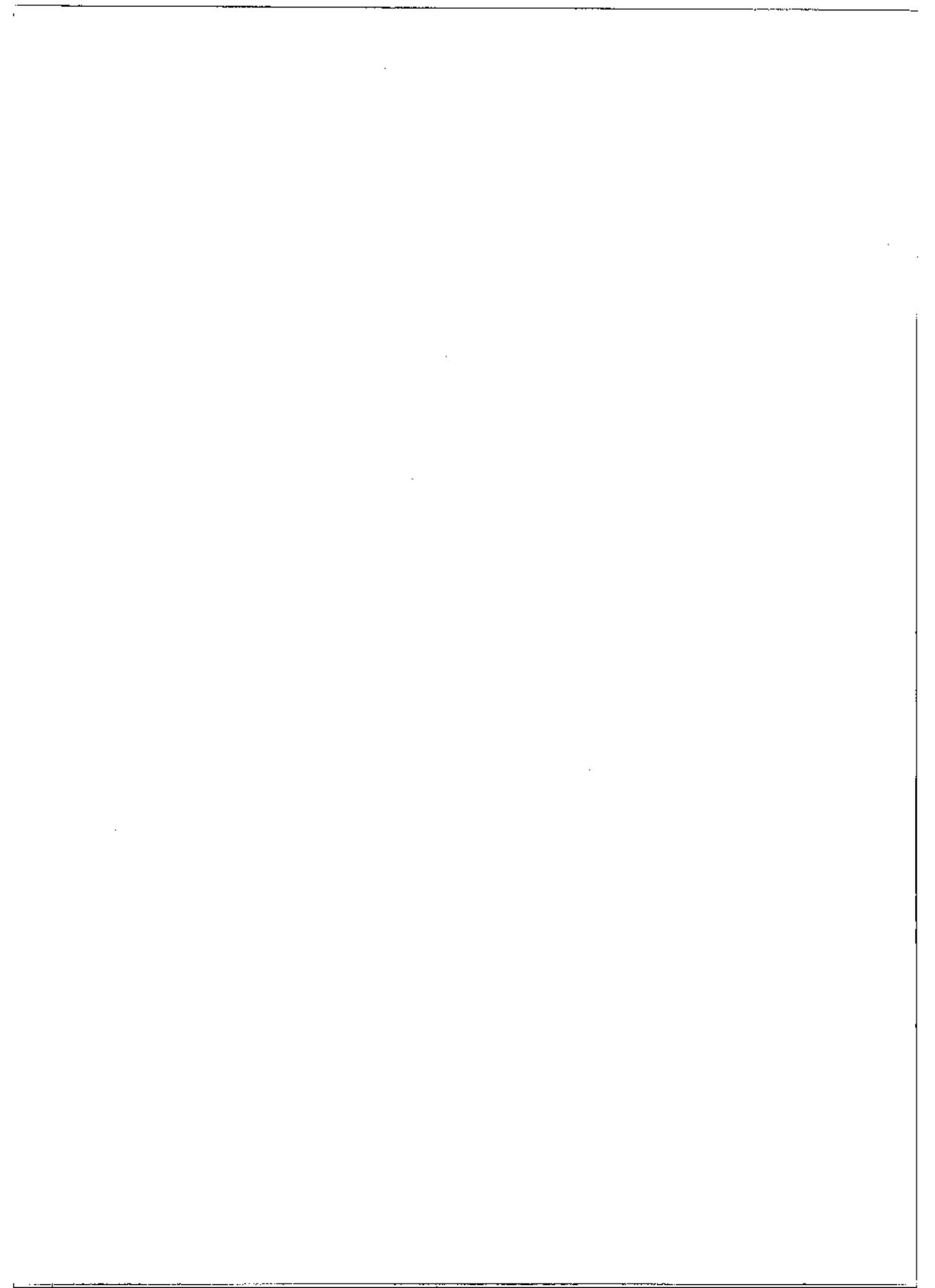
Con esta sencilla reforma al texto de la citada disposición, se estaría fijando la pauta para garantizar que desde la integración misma del órgano regulador del SCC –CECAFP- se verifica un alto registro de calidad, una mayor unidad del Sistema, una total integridad de todos los elementos que forman parte de él.

De esta guisa, las únicas autoridades que no formarían parte del personal de carrera serían la Mesa Directiva, la Secretaría Administrativa y la Unidad de Revisión y Resolución de Controversias, todas ellas por ser órganos propiamente parlamentarios, puesto que su integración esencial esta determinada por legisladores.

Así también, en forma semejante a su homóloga, la Cámara de Senadores, con la propuesta sustentada, puede determinar que el personal del CECAFP sea integrante del SCC, mediante un cuerpo propio, atendiendo a la circunstancia que se trata del órgano rector del propio Sistema, razón precisamente esta, por la no puede permanecer ajeno al fenómeno de profesionalización y capacitación permanente de sus elementos; además, como ya se mencionaba, la medida propuesta le proporcionaría mayor cohesión al SCC, dado que, desde la jerarquía más elevada del Sistema, hasta su categoría más modesta, estarían normados por los mismos principios funcionales.

Con la ideas y recomendaciones antes expuestas, es como se concluye el punto referente a las medidas que, de adoptarse significarán un reforzamiento del SCC en el Congreso de la Unión, denotando una mayor eficacia de los Estatutos respectivos en ambas Cámaras, para responder y hacer frente adecuadamente a las demandas y necesidades de la Modernidad Administrativa que se vive a nivel mundial, de lo que México ha iniciado el camino para no quedarse atrás.

Aunque si bien es cierto que las sugerencias desglosadas no son las únicas que se pudiesen generar, son una aportación mínima, en aras de una consolidación parlamentaria integral.



CONCLUSIONES

PRIMERA: México cuenta con una añeja tradición constitucional sembrada a lo largo de casi dos siglos, lo que nos remonta al origen y fundamento de la estructura geográfica, política y administrativa de nuestro país, de donde se deriva la forma en que se ha organizado el Poder Público, con la eterna disputa – sobre todo en el siglo XIX y los albores del XX- entre liberales-republicanos y conservadores centralistas, ideales que han amparado a algunas dictaduras, como la de los generales Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz, cuyos Gobiernos pueden ser censurados, sin embargo, a la par de los otros muchos mandatarios mexicanos, le han dado forma y cohesión al devenir nacional.

Estos documentos constitucionales, ya sea de corte republicano o centralista, paulatinamente han consolidado al Estado Mexicano, siendo las cartas liberales las que mayor auge le han dado a los derechos naturales del hombre.

SEGUNDA. La evolución constitucional mexicana es el reflejo fiel de la idiosincrasia de los hombres apostados en las altas esferas del poder mexicano, en ella ha prevalecido la división clásica del Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositados en un Congreso –generalmente bicameral de diputados y senadores, excepto el Constituyente de la Reforma-, un Presidente de los EUM y, en un Tribunal Superior de Justicia o Suprema Corte de la Nación, respectivamente; excepción hecha el caso de las Siete Leyes Constitucionales que alteraron la división clásica de Montesquieu, al contemplar la existencia de un cuarto poder, incluso superior a los demás, denominado Supremo Poder Conservador que significó una confusión de facultades.

Siempre fue una constante en la evolución constitucional del Poder Legislativo a partir de Apatzingán que la elección de sus miembros se verificase a través del voto indirecto –se da cuando los miembros del cuerpo electoral eligen

electores que, formando colegios o cuerpos electorales, designan a su vez a los gobernantes, lo que se modificó hasta 1917, cuando nuestro Constituyente visionario para su época, supo acertadamente concederle a partir de entonces al voto el carácter de secreto, directo e impersonal.

Esta es pues, muy concisamente la tradición constitucional mexicana.

TERCERA. La forma en que se ha coordinado el Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial es de especial trascendencia para la vida institucionalizada del Estado Mexicano, como una expresión de la voluntad popular; delimitándose al efecto competencias para cada una de las funciones, estableciéndose a la par una compleja organización para cada una de ellas.

En el caso concreto del Congreso de la Unión, integra su marco jurídico, determinando esencialmente su integración y funcionamiento, con la Constitución, la LOCG, el RIC, además de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la LFTSE, la LFT, la LFPA, la LFRSP, el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el EOTASCCD, y el ESCCSR.

El Congreso de la Unión adopta el sistema bicameral, al contemplar dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, lo que como quedó de manifiesto en su momento oportuno, posee ventajas y desventajas, que más allá de ellas, se viene a robustecer, a darle cohesión y equilibrio al órgano legislativo, fomentándose las relaciones entre ambas Cámaras, ya sea sesionando por separado o como Asamblea única.

CUARTA. La organización de las Cámaras es muy compleja, comprendiendo tanto órganos de dirección, de trabajo parlamentario, de apoyo legislativo, de fiscalización, administrativo, financiero y técnico.

El Congreso para lograr una alta calidad en el desempeño de sus funciones requiere además del esfuerzo directo de sus elementos de elección popular, adicionalmente de un adecuado respaldo y apoyo administrativo, por lo que cada una de las Cámaras por separado ha implantado hacia su interior el SCC, cobijándose así bajo los beneficios que dicho Sistema ha manifestado en aquellas instituciones que lo han adoptado.

QUINTA. En el derecho comparado en materia de SCC se puede citar tres casos en donde su aplicación ha sido exitosa. En primer lugar, Francia, cuya función pública se caracteriza por estar apoyada por dos vertientes, por un lado la formación universitaria de carácter teórico y, por el otro la prestigiada ENA, con su enseñanza práctica.

La profesionalización del servicio es ampliamente compatible con la política, por lo que el personal de carrera es visto como una palanca de las figuras políticas o, inclusive pueden participar directamente en ella.

Por su parte, el caso de Inglaterra también es notoriamente satisfactorio en cuanto a la profesionalización del servicio público, en donde la tradición de la clase administrativa es añeja, sustentada en su prestigio. A diferencia de los franceses, los ingleses prefieren mantener a la Administración Pública alejada de los tintes políticos, por lo que es abiertamente apolítica, como una medida para prevenir futuros males de corrupción.

Otra característica esencial del Servicio Civil Británico es que si bien, existe una enseñanza teórica y práctica que participan de la formación de los servidores públicos, también lo es que existe cierta preferencia por los conocimientos prácticos en detrimento de los conocimientos teóricos, es decir, se pondera sobre todas las cosas la creatividad, la personalidad, el sentido común y la capacidad de reaccionar ante las eventualidades de los posibles aspirantes a

ingresas al Servicio, en lugar de los títulos, reconocimientos y demás diplomas académicos.

También es una particularidad del servicio público inglés, que este se presta esencialmente a través de las Agencias, las cuales se encuentran perfectamente controladas no solamente por el Gobierno, sino que adicionalmente, en forma periódica someten su desempeño a la aprobación popular, para determinar si continúan prestando el servicio o de lo contrario se concede a otra Agencia más calificada, lo que garantiza el efectivo cumplimiento de sus metas y objetivos.

El caso de los EUA también es representativo de las bonanzas de una correcta aplicación del SCC, sobresaliendo que las prestación del servicio público también se realiza mayoritariamente mediante Agencias, por lo que el ejercicio de la Administración Pública se trata de equiparar al funcionamiento de las empresas privadas, argumentando una mayor calidad y obtención de resultados, originando la llamada reforma neogerencial y la reinención del Estado.

Estos tres casos, representan sin lugar a dudas una gama de beneficios que se pueden obtener a través de una adecuada, consciente y responsable aplicación del SCC, significando verdaderos modelos a seguir en tan ardua tarea.

SIXTA. En el ámbito domestico, México ha conservado una acendrada tradición, en estado primitivo, si se quiere, pero vigente de lo que actualmente conocemos como SCC, la cual se remonta a la Colonia, procurando a través del devenir de la historia estar vigente dentro de la Administración Pública, experimentando claroscuros enmarcados por el sistema del botin, el nepotismo, el clientelismo y la empleomanía que alimentaban a la voraz corrupción, siendo en los últimos sexenios que los esfuerzos de antaño en materia administrativa se han reforzado, cristalizándose en el Gobierno del Presidente Vicente Fox, cuya reforma administrativa se ha sustentado en el PND, el MEICG, el Código de Ética

del Gobierno Federal, lo que ha dado paso a la tan ansiada LSPCAPF que ha venido a tratar de impregnar de calidad, eficiencia, transparencia y profesionalización a la aletargada burocracia; siendo dicha Ley el antes y el después de la Modernidad Administrativa.

SÉPTIMA. La LSPCAPF representa para nuestro país la apertura de un nuevo horizonte hacia la profesionalización del servicio público a través del SCC como medio eficaz –si se aplica concienzudamente– para agilizar los procedimientos burocráticos que vuelven laberintosos hasta los trámites más sencillos; se busca una reestructuración administrativa de fondo que simplifique la maraña burocrática tejida por tantos años, para dotar a esta clase de un sentido de dignidad, prestigio y responsabilidad que han perdido en la batalla administrativa.

Derivado de la Ley, se puede afirmar que las características inherentes al SCC, por medio de las cuales puede ser definido el mismo, son las siguientes: Sus principios rectores son la objetividad, imparcialidad, legalidad, honestidad, profesionalización y mérito; sus etapas integrantes son el ingreso –reclutamiento y selección–, capacitación y formación permanente, evaluación y certificación de capacidades, promoción y ascensos, separación del cargo, sanciones y procedimiento disciplinario; así como la determinación de sus autoridades y, de las obligaciones, derechos y prohibiciones de los servidores públicos.

De esta guisa se contempla integralmente la carrera administrativa, sin dejar lagunas que conduzcan a una interpretación errónea de la Ley.

Por lo expuesto, se puede concluir que el SCC es un sistema que orientado bajo los principios de objetividad, legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalización y mérito, regula integralmente la prestación del servicio público a través de los subsistemas de ingreso, formación permanente, evaluación, y certificación de capacidades, promociones y ascensos, separación del cargo, sanciones y procedimiento disciplinario, sujeto a un régimen de Derecho Público.

Por lo que la referida Ley cumple dos propósitos fundamentales, primero, propiciar y fomentar la profesionalización de los servidores públicos, lo que automáticamente nos lleva a la segunda meta, que es dotar de calidad y agilidad a la maquinaria administrativa, fortaleciendo así la Facultad Ejecutiva.

OCTAVA. El SCC como toda figura jurídica y de cualquier otra índole, posee características inherentes a su naturaleza, es decir elementos que, independientemente de la institución que adopte al Sistema, estarán latentes, como por ejemplo el factor del mérito, la formación permanente y la movilidad del cargo, por mencionar algunos, mismos que rendirán frutos positivos o negativos dependiendo de la capacidad de acción de los participantes en el SCC, o sea, como consecuencia de una óptima regulación del Sistema, las ventajas que conlleva no se dejarán esperar, de lo contrario, la falta de decisión, responsabilidad y conciencia en las acciones, sólo conducirán a una serie de dificultades que entorpecerán la eficiencia administrativa, de lo cual dependerá la forma óptima o incorrecta con la cual se deberán enfrentar los retos que se vayan presentando.

Dentro de las ventajas que representa el SCC se encuentran la profesionalización del servicio público, la agilización, eficiencia y eficacia de la función administrativa, preservación de la memoria institucional, ampliación del horizonte de la carrera administrativa y la inclusión del sistema del mérito en detrimento del patronazgo. Entre las inconvenientes que entraña se citan la movilidad en el cargo, en perjuicio de la estabilidad laboral; su personal se equipara al de confianza, teniendo únicamente la protección al salario y a la seguridad social; el aparato administrativo se va cerrando poco a poco para la generalidad de los aspirantes, teniendo oportunidad de ingresar solamente los más aptos y calificados y; la complejidad de las instituciones que dan vida al SCC.

NOVENA. La inclusión del SCC dentro del –Congreso de la Unión es un gran paso, que da cuenta de que la Modernidad Administrativa ha alcanzado afortunadamente a todos los ámbitos de actuación la nación, puesto que cada una de las Cámaras por separado han tomado cartas en el asunto.

La representación de diputados fue la primera en elaborar su EOTASCCD en mayo de 2000, presentando este Estatuto la singularidad de que su articulado se divide para regular tanto a la organización técnica y administrativa de la Cámara, como paralelamente al SCC, situación que se torna crítica, ya que brinda la presunción de que esta cuestión de forma pudo tener repercusiones en el fondo, o sea, tal vez si se hubiese destinado un cuerpo estatutario exclusivo a normar al personal de carrera, se hubiese dado la pauta para lograr un texto mucho más consistente en su redacción; toda vez que la inclusión de la rama técnica y administrativa, posiblemente vino a restar claridad y precisión en los legisladores a la hora de abordar el SCC.

Si bien es cierto, lo expuesto es mera especulación para entender las deficiencias del EOTASCCD, pero ya en un terreno más objetivo, se pueden atender las propuestas vertidas con anterioridad al respecto, que tienden a robustecer y fortalecer al SCC, dotándolo de mayor unidad, coherencia y uniformidad en cada una de sus subsistemas.

Por su parte la Cámara de Senadores cuanta con el ESCCSR, que a diferencia de su homóloga, el Senado sí reserva el texto íntegro de tal documento al SCC, lo que reditúa en una mejor técnica y claridad legislativa, lo que permite un desarrollo integral del Sistema de principio a fin, estableciendo una satisfactoria exposición de las secuencias de la carrera administrativa, las cuales son el ingreso, la formación permanente, la evaluación, la promoción y ascenso, la separación del cargo, sanciones y procedimiento disciplinario.

La única crítica de que fue objeto el Estatuto del Senado, es lo concerniente a la integración del CECAFP, cuyos elementos no forman parte del

SCC, pero tampoco son parlamentarios, en consecuencia cuales son las directrices y principios que rigen su funcionamiento, puesto que la designación de su Director General queda en manos de la Mesa Directiva –que es la máxima autoridad de la materia- en esta circunstancia se pone en manos de dicho órgano directivo tal responsabilidad, quedando la elección de los demás integrantes del CECAFP a criterio de su Director, con el consentimiento de la Mesa Directiva, pero, igualmente cuales son los lineamientos y principios a los que sujeta su actuación; el Estatuto solamente menciona al efecto los conceptos de imparcialidad y objetividad, lo cual no podría ser más parco.

Quizás, sería recomendable seguir el ejemplo de la Cámara de Diputados en donde la Unidad de Capacitación y Formación Permanente sí forma parte del SCC a través de un cuerpo especial, dado que se trata del órgano encargado de dirigir el propio Sistema.

Es por ello que este sentir se tradujo en las reformas propuestas al artículo 14 del citado Estatuto.

DÉCIMA. Como corolario de este trabajo se puede concluir afirmando que la extensa tradición constitucional mexicana, es la que a través de los años ha determinado la organización territorial, social, política y económica de nuestro país, sentando así las bases del Estado Mexicano, en donde se manifiesta que de una adecuada distribución y ejercicio del Poder Público –PE, PL, y PJ- depende el adecuado crecimiento y desarrollo nacional, sobre todo en los albores de un nuevo milenio, como lo es el siglo XXI, en donde se requiere de una óptica visionaria, que pugne por la calidad, la transparencia y la profesionalización en todos y cada uno de los ámbitos de actuación del Gobierno.

De esta manera, los primeros pasos en materia de SCC en cada uno de los Poderes de la Unión ya se han dado, sin embargo, es preciso lograr un mayor grado de eficacia, de perfección, a fin de adaptarse a la realidad social, por lo que después de un análisis de la estructura legislativa, así como de del servicio público y de la forma en que ambas figuras se fusionan, dando vida al SCC dentro del

Congreso de la Unión; genéricamente, es a este tenor, que las propuestas encaminadas a tal fin, se reducen a las reformas de artículos específicos de la LOCG, del EOTASCCD y del ESCCSR, como medida para obtener una adecuada aplicación del Servicio que signifique en consecuencia, dotar de mayor calidad la actuación de los órganos de apoyo parlamentario.

Tales propuestas deben ser consideradas, pues si bien es cierto que pueden ser mejoradas, también lo es que son una alternativa para consolidar más rápidamente el recién creado SCC en cada una de las Cámaras, en tanto la necesidad social no demande otra cosa.

Es por ello que no se debe perder de vista que toda creación jurídica responde a necesidades concretas, puesto que la materia primaria del ordenamiento jurídico es el mundo del ser, el cual por excelencia es dinámico y creativo, por lo que las disposiciones deben adaptarse a este.

Es de esta manera como se concluye la presente investigación como fiel reflejo de la idiosincrasia e inquietudes intelectuales de la sustentante a manera de una contribución académica, aun cuando esta pueda ser mínima.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS

ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

ARMSTRONG William Y GREBENIK Eugene, El Informe Fulton, España, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1987.

AZUARA PEREZ Leandro, Sociología, México, Editorial Porrúa, 1999.

BARRAGÁN BARRAGÁN José, Introducción al Federalismo. La Formación de los Poderes en 1824, México, Universidad de Guadalajara, 1978.

----- Temas de Liberalismo Gaditano, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1978.

BASTERRA MONTSERRAT Daniel, Las Comisiones Legislativas con Delegación Plena, España, Editorial Comares, 1997.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, duodécima edición, México, Porrúa, 1999, p. 721.

CALDERÓN Raúl, El Contexto Internacional de la Administración Pública y la Reforma del Estado de México, (1970-1973), México, INAP-Mimeo, 1996.

CAMPOSECO CADENA Miguel Ángel, El Orden del Día en el Procedimiento Parlamentario, primera edición, México, Porrúa, 2000.

CARBONELL Miguel, et.al., (Compiladores), Constituciones Históricas de México, México, Editorial Porrúa, 2002.

CARPIZO Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, séptima edición, México, Porrúa, 1986.

CARRASCO IRIARTE Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, cuarta edición, México, Oxford University Press, 2000.

CARRILLO PRIETO Ignacio, La Ideología Jurídica de la Constitución del Estado Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986.

COSSÍO D. José Ramón, Los Órganos del Senado de la República, primera edición, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003.

COVO Jacqueline, Las Ideas de la Reforma en México, primera edición, México, traducción de Ma. Francisca Mourier Martínez, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1983.

CUMBERLAND C. Charles, La Revolución Mexicana, Los Años Constitucionalistas, traducción de Héctor Aguilar Camín, México, FCE, 1992.

CHINOY Ely, La Sociedad. Una Introducción a la Sociología, México, FCE, 1998.

DÁVALOS MORALES José, Tópicos Laborales, México, Editorial Porrúa, 2000.

FERRER DE LA CRUZ, La Función Pública Superior en Estados Unidos, España, INAP, 1980.

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, Revolución Francesa y Administración Contemporánea, España, Editorial Civitas, 1998.

GUERRERO AMPARÁN Juan, Consideraciones sobre la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México, México, CIDE, 2000.

GUERRERO OROZCO Omar, Administración Pública en México, México, FCE, 1997.

----- El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1997.

----- El Funcionario, El Diplomático y El Juez, primera edición, México, Plaza y Valdés Editores, 1998.

----- Gerencia Pública en la Globalización, primera edición, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2003.

----- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

----- Principios de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997.

----- Teoría Administrativa, Oxford University Press, México, 2000.

HARMON M. Michael y MAYER T., Richard, Teoría de la Organización para la Administración Pública, primera edición, México, FCE, 1999.

HARLOW SALDAÑA Adalberto, El Estado de Derecho a Principios del Siglo XXI, primera edición, México, Universidad Obrera Mexicana, ITACA, 2003.

HARO BÉLCHEZ Guillermo, Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, México, INAP, 1988.

HIDALGA Luis De la, Historia del Derecho Constitucional Mexicano, primera edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

KENNETH TURNER John, México Bárbaro, México, Editorial Porrúa, 1997, Colección Sepan cuantos..., num. 591.

LEMOINE VILICAÑA Ernesto, La Revolución de Independencia 1808-1821, segunda edición, México, Procuraduría General de la República, 1994.

----- Morelos, segunda edición, México, UNAM, 1991.

MARTÍNEZ MORALES Rafael, Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Oxford University Press, 1999.

MERINO Mauricio, Profesionalización del Servicio Público, Serie Praxis, México, INAP, 2000.

MOCTEZUMA Estebán y ROEMER Andrés, Por un Gobierno con Resultados, México, FCE, 2000.

NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, segunda edición, México, FCE, 2001.

NORIEGA ELIO Cecilia, El Constituyente de 1842, primera edición, México, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1986.

OSBORNE David y GAEBLER Ted, La Reinención del Gobierno, España, Editorial Paidós, 1997.

PEDROZA DE LA LLAVE Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y Regulación, México, Editorial Porrúa, 1997.

----- El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual, México, Porrúa, 2003

RÁBAGO MÁRQUEZ Sergio R., Evolución Constitucional Mexicana, México, Editorial Porrúa, 2002.

RABASA Emilio O., El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, México, Porrúa, 1991.

RODRÍGUEZ LOZANO Amador, La Reforma al Poder Legislativo, primera edición, México, UNAM, 1998.

RUÍZ FERNÁNDEZ Jorge, El Poder Legislativo, México, Editorial Porrúa, 2003.

SÁYEG HELÚ Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional, segunda edición, México, Ángel Editor, 2002.

SCHMAL GONZÁLEZ Raúl, Programa de Derecho Constitucional, primera edición, México, Editorial Noriega, 2003.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, vigésima cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima cuarta edición, México, Porrúa, 2002.

----- Leyes Fundamentales de México, vigésima edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

THOPMEA DOMÍNGUEZ E., Investigación Sobre el Servicio Civil de Carrera, CIDE, México, 2000.

TOCQUEVILLE Alexis, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

TORRES MURO Ignacio, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

UVALLE BERRONES Ricardo, Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público, México, Plaza y Valdés Editores, 2002.

----- Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, México, UAEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

WEBER Max, Economía y Sociedad, duodécima edición, México, FCE, 1998.

----- La Burocracia, primera edición, México, Ediciones Coyoacán, 2001.

ZARCO MATEOS Francisco, Historia del Congreso Constituyente de 1857, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

b) DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

BERLÍN VALENZUELA Francisco (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, Volumen I, Tomo 1, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997.

BLAUER I, Diccionario de Filosofía, México, Ediciones Quinto Sol, 2003.

----- Diccionario de la Lengua Española, España, Editorial Espasa, 2001.

----- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, vigésima segunda edición, tomo 1, España, 2001.

----- Diccionario de Sinónimos y antónimos, España, Espasa, 1997.

----- Diccionario Ortográfico, México, Editorial Porrúa, 1997.

VASCONCELOS PAVÓN Francisco, Diccionario de Derecho Penal, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

c) LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
<http://www.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> .

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO,
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://www.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://www.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.

ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TECNICA Y ADMINISTRATIVA Y DEL SERVICIO DE CARRERA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/marco/est_otced.DOC.

ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, http://www.senado.gob.mx/admon./content/recursos_humanos/servicio_civil/index.htm.

d) HEMEROGRAFÍA

AGUILAR HERNÁNDEZ Felipe, Ética y Servicio, artículo incluido en la Revista Administración Pública, volumen 38, No. 1, Enero-Abril, 2003.

CUEVA Mario De la, El Constitucionalismo Mexicano, artículo incluido en BASTID Paul et.al., El Constitucionalismo Mexicano a Mediados del Siglo XIX, Tomo II, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1957, pp. 1250 y ss.

DUSSAUGE Mauricio, Tendencias de Cambio en el Servicio Civil de los Estados Unidos, artículo incluido en Servicio Profesional de Carrera, volumen I, número 2, México, Red Mexicana del Servicio Profesional A.C., segundo semestre 2004.

LOYOLA DÍAZ Rafael, Grupos y Trabajo Parlamentario, artículo incluido en PÉREZ Germán y MARTÍNEZ Antonia, La Cámara de Diputados en México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, 2000.

LUJAMBIO ALONSO Jerónimo y VALADES Diego, El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica Comparada, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.

PARDO Maria del Carmen, El Servicio Profesional de Carrera, artículo incluido en MÉNDEZ José Luis (Compilador), Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas, primera edición, México, Colegio de México, 2000

PRATS I CATALA Joan, Fundamentos del Sistema del Mérito, artículo incluido en ¿De Burócratas a Gerentes?, Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Carlos Lozada, EUA, 1999.

e) JURISPRUDENCIA

Novena Época, Pleno de la SCJN, Materia Administrativa Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta Parlamentaria, Tomo XVII, Mayo de 2003, Tesis P./J. 10/2003, p. 144.

Novena Época, Pleno de la SCJN, Materia Constitucional Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, febrero de 2000, p. 628.

Novena Época, Pleno de SCJN, Materia Laboral Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Junio de 2004, Tesis: P. XXXII/2004, p. 7.

Novena Época, Segunda Sala de la SCJN, Materia Laboral Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Noviembre de 2004, Tesis 2a./J. 160/2004, p. 123.

f) DOCUMENTAL

----- Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, 2002.

----- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos Primera, del Senado de la República, de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, 2003.

----- Iniciativa de Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, 2002.

----- Instituto Nacional de Administración Pública, Folleto Informativo, México, 1996.

----- Instituto Nacional de Administración Pública, Estatutos, México, 1985.

----- Manual de Formación en Administración Pública, ONU, Nueva York, 1967.

----- Manual de Organización del Gobierno Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1991.

----- Modelo para la Innovación y la Calidad Gubernamental,
Presidencia de la República, México, 2002.

----- Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República,
México, 2000.

g) INTERNET

<http://www.cddhcu.gob.mx>.

<http://www.senado.gob.mx>.

www.diputados.gob.mx/leyinfo/2/2698.htm.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en línea,
<http://www.rae.es/>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española En Línea,
<http://diccionario.terra.com.pe/cgi-bin/b.p/>

www.inap.org.mx/WEBINAP2005/INAP/htm

<http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovación/index.php?contenido=2978&lang=es>

[ttp://www.senado.gob.mx/admon./content/recursos_humanos/ervicico_civil/index.htm](http://www.senado.gob.mx/admon./content/recursos_humanos/ervicico_civil/index.htm).

[ttp://www.diputados.gob.mx/leyinfo/marco/est_otced.DOC](http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/marco/est_otced.DOC).

<http://www.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.

ESQUEMAS

**EVOLUCIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN MÉXICO
CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DEL 19 DE MARZO DE 1812**

DIVISIÓN DE PODERES	TITULAR	CARACTERÍSTICAS
<p align="center">PODER LEGISLATIVO Artículos 27-167</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Las Cortes de Cádiz. - El Rey (sanción real). - La Diputación Permanente (7 diputados). 	<ul style="list-style-type: none"> - Existía el sistema unicameral, con una sola Asamblea de diputados, electos indirectamente; el cargo era de dos años, con posibilidad de reelección mediata. - Existía un solo periodo ordinario de sesiones que iniciaba el 1° de marzo y duraba tres meses; también existían las sesiones extraordinarias.
<p align="center">PODER EJECUTIVO Artículos 168-241</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rey. - Regencia (minoría de edad del Rey). 	<ul style="list-style-type: none"> - Era una Monarquía Moderada Hereditaria. - Existía un Consejo de Estado. - Existían 7 Secretarías de Estado: De Estado; Gobernación de la Península; Gobernación de Ultramar; De Gracia y Justicia; De Hacienda; de Guerra y; De Marina.
<p align="center">PODER JUDICIAL Artículos 242-308</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Supremo Tribunal de Justicia (orden civil y criminal). 	<p>El sistema penitenciario se caracterizaba por asegurar a los presos y no por molestarlos; se hacía hincapié en sus garantías, con las peculiaridades de ser una monarquía.</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PERSONAL

ESQUEMA N° 1

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN MÉXICO		
DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DEL 22 DE OCTUBRE DE 1824		
DIVISIÓN DE PODERES	TITULAR	CARACTERÍSTICAS
<p>PODER LEGISLATIVO</p> <p>Artículos 44-131</p>	<p>- El Supremo Congreso Mexicano (posea el tratamiento de "Majestad").</p> <p>-La Diputación Permanente</p>	<p>-El sistema implantado era unicameral, existía una sola Asamblea de diputados que, eran electos indirectamente para un periodo de dos años; existía la reelección mediata.</p> <p>- Los miembros del Congreso podían ser sujetos del juicio de residencia y en el orden criminal eran responsables de los delitos de herejía, infidencia, conjujón y dilapidación de caudales públicos.</p>
<p>PODER EJECUTIVO</p> <p>Artículos 44, 132-180</p>	<p>- El Supremo Gobierno (integrado por cinco miembros, que tenían el trato de "Exceiencia").</p>	<p>Sus integrantes eran nombrados por el Congreso; iban dejando el cargo aleatoriamente.</p>
<p>PODER JUDICIAL</p> <p>Artículos 44, 181-231</p>	<p>- Supremo Tribunal de Justicia.</p> <p>- Juzgados Inferiores.</p> <p>- Tribunal de Residencia.</p>	<p>Los Juzgados inferiores tenían funciones de justicia y policía; por su parte el Tribunal de Residencia enjuiciaba a los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.</p>
ESQUEMA N° 2		
FUENTE: ELABORACIÓN PERSONAL		

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO		
ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN DEL 31 DE ENERO DE 1824		
DIVISIÓN DE PODERES	TITULAR	CARACTERÍSTICAS
<p>PODER LEGISLATIVO</p> <p>Artículos 9 - 14</p>	<p>- Congreso General de diputados y senadores.</p>	<p>-Sistema bicameral.</p> <p>-Destaca en el Acta la división de poderes, la soberanía nacional y la intolerancia religiosa.</p>
<p>PODER EJECUTIVO</p> <p>Artículos 9, 15-17</p>	<p>- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Queda abierta la posibilidad de depositar el Ejecutivo Federal en un órgano unipersonal o pluripersonal, a definirse en la futura Constitución.</p>
<p>PODER JUDICIAL</p> <p>Artículos 9, 18 y 19</p>	<p>- Corte Suprema de Justicia.</p> <p>- Tribunales Locales.</p>	<p>Se prohíbe la retroactividad de la ley y los tribunales especiales.</p>
ESQUEMA N° 3		
FUENTE: ELABORACIÓN PERSONAL		

**EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN MÉXICO
LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1835-1836**

DIVISIÓN DE PODERÉS		DEPOSITADO EN
SUPREMO PODER CONSERVADOR Segunda Ley	Cinco miembros, para un período de dos años con posibilidad de reelección.	<ul style="list-style-type: none"> - El cargo era irrenunciable, sin responsabilidad, excepto ante Dios y la opinión pública. - Constituía un cuarto poder.
PODER LEGISLATIVO Tercera Ley	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de diputados y senadores. - Diputación Permanente (cuatro diputados y tres senadores). 	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema es bicameral. - Existían dos periodos ordinarios de sesiones (1° de enero-31 de marzo y del 1° de julio hasta concluir los trabajos); también existían las sesiones extraordinarias.
PODER EJECUTIVO Cuarta Ley	Presidente de la República Mexicana	<ul style="list-style-type: none"> - Periodo presidencia era de ocho años, con posibilidad de reelección. - Existía un Consejo de Gobierno y cuatro Ministerios: Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina y, Del Interior.
PODER JUDICIAL Quinta Ley	Cinco miembros, para un periodo de dos años con posibilidad de reelección.	Indistintamente se le llama al máximo tribunal Corte Suprema, Alta Corte o Suprema Corte.

FUENTE: ELABORACIÓN PERSONAL.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN MÉXICO		
BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843		
DIVISIÓN DE PODERES	DIVISIÓN DE PODERES	DIVISIÓN DE PODERES
<p>PODER LEGISLATIVO</p> <p>Artículos 25-82</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso General de diputados y senadores. - Presidente 8sanción). - Diputación Permanente 85 diputados y cuatro senadores). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema bicameral de lección indirecta. - Existían dos periodos ordinarios de sesiones (iniciaban el 1° de enero y el 1° de julio); además de las de carácter extraordinario.
<p>PODER EJECUTIVO</p> <p>Artículos 83-114</p>	<p>Presidente de la República Mexicana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -El cargo era unipersonal, con una duración de cinco años. -Existía un Consejo de Gobierno y cuatro Ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia e Instrucción Pública; Hacienda y; Guerra y Marina.
<p>PODER JUDICIAL</p> <p>Artículos 115-130</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suprema Corte de Justicia de la Nación. - Tribunales superiores. - Jueces inferiores. -Tribunales Especiales de hacienda, comercio y minería. - Tribunal para juzgar a los Ministros. - Corte Marcial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema bicameral de lección indirecta. - Existían dos periodos ordinarios de sesiones (iniciaban el 1° de enero y el 1° de julio); además de las de carácter extraordinario.
ESQUEMA N° 5		FUENTE: ELABORACIÓN PERSONAL

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN MÉXICO

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1857

DIVISIÓN DE PODERES	DIVISIÓN DE PODERES	DIVISIÓN DE PODERES
<p align="center">SUPREMO PODER LEGISLATIVO Artículos 50-74</p>	<p align="center">- Congreso de la Unión. - Diputación Permanente.</p>	<p align="center">- Sistema unicameral, sólo diputados, el Senado se tachaba de aristócrata. - Elección indirecta, que era calificada por el propio Congreso. - La duración del cargo era de dos años. - Existían dos periodos ordinarios de sesiones (16 de sep.-15 dic. y 1° abril- último de mayo).</p>
<p align="center">SUPREMO PODER EJECUTIVO Artículos 50, 75-89</p>	<p align="center">Presidente de la República Mexicana</p>	<p align="center">- Elección indirecta en primer grado, en escrutinio secreto. - Existían Secretarías de Estado.</p>
<p align="center">SUPREMO PODER JUDICIAL Artículos 50, 90-102</p>	<p align="center">- Corte Suprema de Justicia de la Nación. - Tribunales de Distrito y de Circuito.</p>	

ESQUEMA N° 6

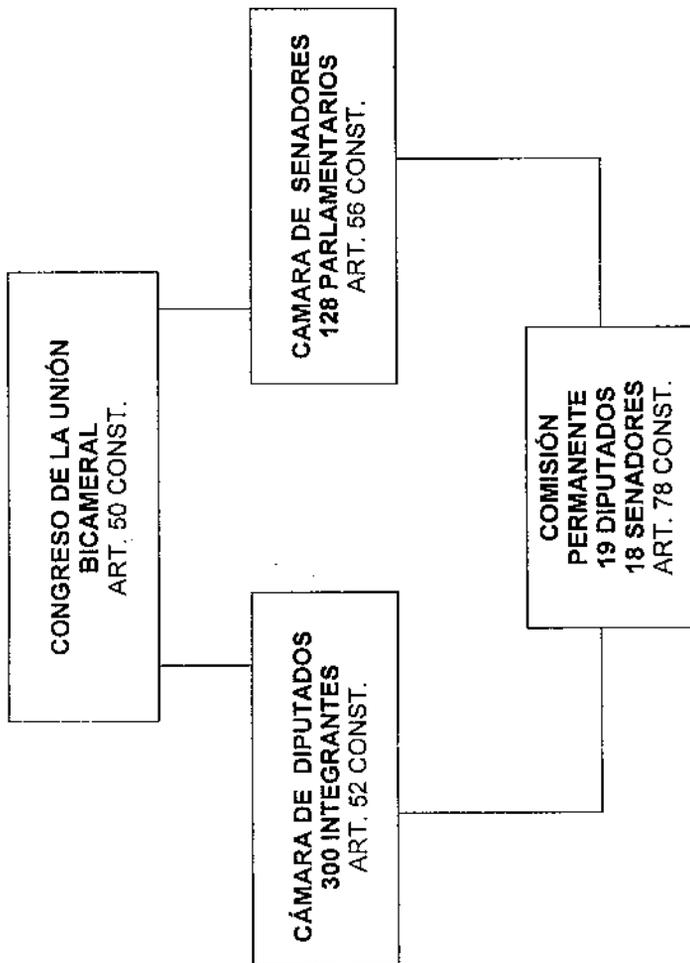
FUENTE: ELABORACIÓN PERSONAL

**EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN MÉXICO
CONSTITUCIÓN POLÍTICO-SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE
1917**

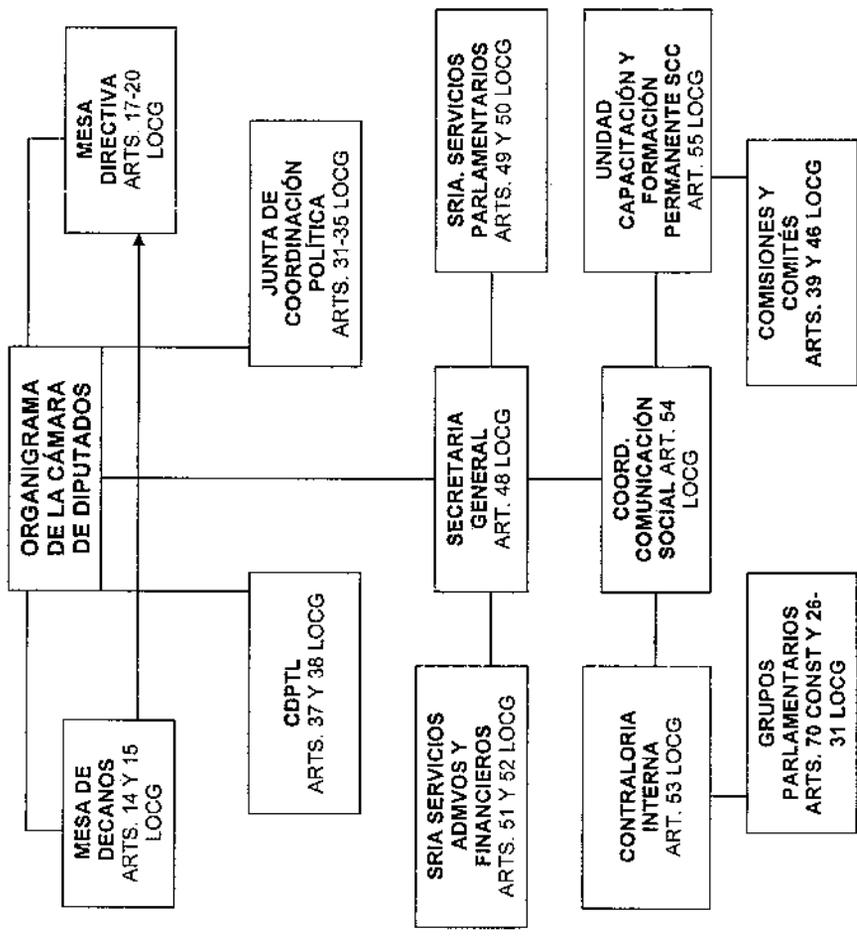
DIVISIÓN DE PODERES	DEPOSITADO EN	CARACTERÍSTICAS
<p align="center">SUPREMO PODER LEGISLATIVO Artículos 49-79</p>	<p align="center">- Congreso General. - Diputación Permanente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema bicameral de diputados y senadores, por primera vez electos de forma directa; los primeros para un periodo de dos años, los segundos para uno de cuatro años. - Existía un solo periodo ordinario de sesiones y las sesiones extraordinarias. - Contenido social (arts. 3, 7, 28, 115, 123 y 130).
<p align="center">SUPREMO PODER EJECUTIVO Artículos 49, 80-93</p>	<p align="center">Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Elección directa. - Órgano unipersonal, para un periodo de cuatro años; se prohíbe la reelección.
<p align="center">SUPREMO PODER JUDICIAL Artículos 49, 94-107</p>	<p align="center">- Suprema Corte de Justicia. - Tribunales de Distrito y de Circuito. - PGR. - Ministerio Público Federal.</p>	

ESQUEMA N° 7

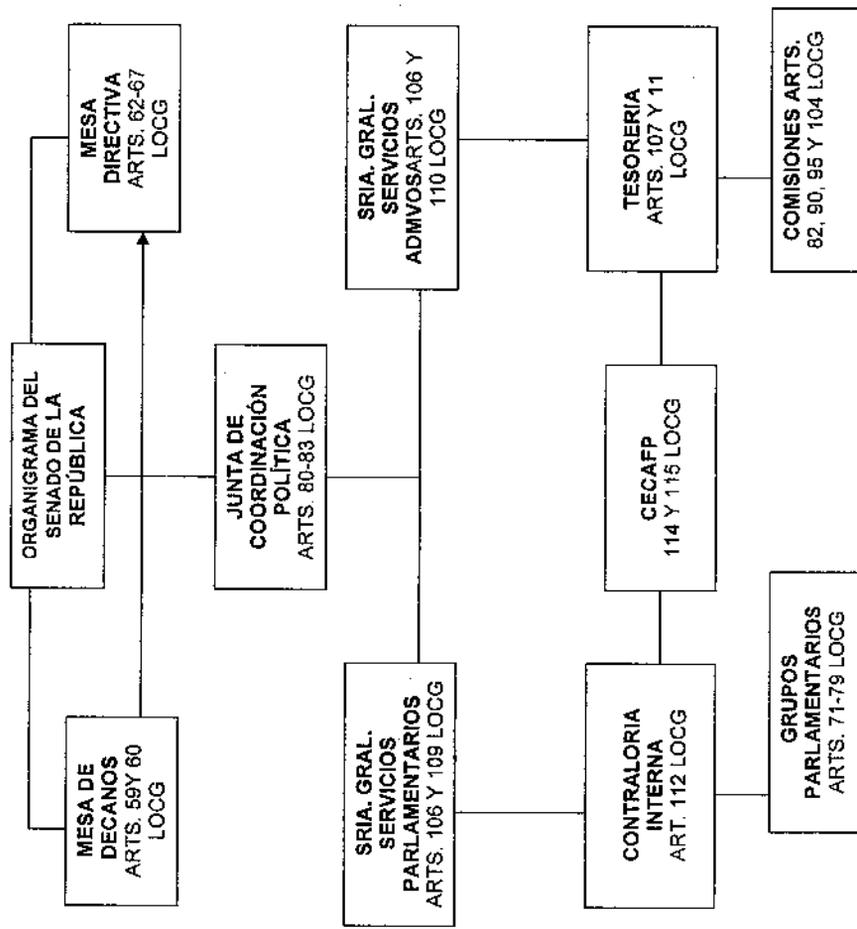
FUENTE: ELABORACIÓN PERSONAL



ESQUEMA N° 6 ELABORACIÓN PERSONAL.



ESQUEMA 9º
ELABORACIÓN
PERSONAL



ESQUEMA Nº 10
ELABORACION
PERSONAL

COMPARATIVO DEL SCC EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN		A.P.F.
SENADO DE LA REPUBLICA		CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁMBITO DE APLICACIÓN	Sector centralizado.	Personal de apoyo parlamentario.
MARCO JURÍDICO	Art. 123 B const., LSPCAPF, LFRASP, LPPA, LFTSE, LFT.	Art. 123 B const., LOCG, EOTASCCD, LPPA, LFRSP, LFTSE, LFT y los Principios Generales del Derecho y la equidad.
PRINCIPIOS	Legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, mérito y movilidad para lograr la transparencia y honestidad en el servicio.	Legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, permanencia, certeza jurídica, mérito, competencia, como medios para obtener transparencia en Servicio.
SUBSISTEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planeación de recursos humanos. ➤ Ingreso. ➤ Desarrollo Profesional. ➤ Capacitación y Certificación de Capacidades. ➤ Evaluación del Desempeño. ➤ Separación. ➤ Control y Evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ingreso. ➤ Formación y Profesionalización. ➤ Evaluación. ➤ Separación. ➤ Sanciones, Procedimiento Administrativo y Recursos.
AUTORIDADES	Secretaría de la Función Pública, Consejo Consultivo, Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, el TFCA.	La Mesa Directiva, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y el Consejo Directivo
VIGENCIA	10 DE ABRIL DEL 2003	7 DE NOVIEMBRE DEL 2002
ESQUEMA N° II		JUNIO DEL 2000
		FUENTE ELABORACIÓN PERSONAL

ANEXOS



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo DCXVII

No. 7

Mexico, D.F., miércoles 9 de febrero de 2005

CONTENIDO

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Economía

Secretaría de la Función Pública

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Banco de México

Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

Avisos

Indice en página 126

\$9.00 EJEMPLAR

CONVOCATORIAS PARA CONCURSOS DE PLAZAS VACANTES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Secretaría de Educación Pública

El Comité de Selección de la Secretaría de Educación Pública con fundamento en los artículos 21, 23, 25, 26, 28, 37, 69, 75 fracción III y 80 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y 23, 25, 29 párrafo segundo, 30, 32, 35, 36, 101, 105 de su Reglamento y numerales primero, noveno y décimo de los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus Organos Desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de junio de 2004, emite la siguiente:

Convocatoria 01/2005 pública y abierta del concurso para ocupar las siguientes plazas vacantes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:

Nombre de la plaza: Director de Administración Escolar.

Número de vacantes: Una.

Nivel administrativo: CFMA01 Director de Área.

Percepción ordinaria: \$48,050.69 mensual bruta.

Adscripción: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en el D.F.

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Dirigir la elaboración, integración y difusión de documentos normativo-operativos de la administración y control escolar en coordinación con las instancias competentes de la Secretaría, de los planteles de educación básica, inicial y especial en el D.F., para sustentar la organización y operación de los procesos administrativos; 2.- Coordinar la implantación de sistemas informáticos de administración escolar en los planteles de educación básica en el D.F., con objeto de simplificar los procesos y alcanzar más horas efectivas de clase; 3.- Dirigir las estrategias de supervisión en materia de administración escolar, acreditación, certificación, revalidación y equivalencia de estudios y becas para escuelas oficiales, en coordinación con la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F. y con la Dirección de Servicios Educativos Iztapalapa, para que cumplan con la normatividad establecida; 4.- Coordinar la generación de propuestas para el diseño de nuevos modelos de organización escolar para contribuir al mejoramiento de la administración y evaluación de servicios educativos que se ofrecen en el D.F.; 5.- Coordinar las evaluaciones de los procesos administrativos y de las gestiones escolares que realizan directivos y docentes al interior de los planteles, en coordinación con la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal y la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa para la implantación de acciones de mejora; 6.- Integrar la información de control y administración escolar de los servicios a cargo de la Subsecretaría, a través del sistema de administración escolar para integrar la estadística básica del sistema de educación básica en el D.F.; 7.- Dirigir la elaboración y, en su caso, la difusión de normas y reglas de operación del programa de becas para escuelas oficiales de educación básica en el Distrito Federal, para proporcionar información a los usuarios de los servicios de educación básica en el D.F. y dar fe de la legalidad y transparencia del proceso.

Perfil y requisitos:

Académicos: Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Educación, Titulado.

Laborales: mínimo 4 años de experiencia en organización y planificación de la educación, administración pública.

Capacidades gerenciales: liderazgo y negociación.

Capacidades técnicas: 1.- Normatividad Jurídica. 2.- Administración Educativa.

Idiomas extranjeros: no requerido.

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point) nivel básico, disponibilidad para viajar.

Nombre de la plaza: Subdirector de Instalaciones, Talleres y Laboratorios

Número de vacantes: Una.

Nivel administrativo: CFNA01 Subdirector.

Percepción ordinaria: \$25,331.76 mensual bruta.

Adscripción: Coordinación General de Universidades Tecnológicas.

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Mantener actualizado el modelo académico del sistema de universidades tecnológicas, en lo relativo a su equipamiento de laboratorios y talleres; 2.- Planear y evaluar las investigaciones educativas sobre equipos, tendencias tecnológicas que contribuyan al mejoramiento de la enseñanza y posicionamiento del modelo educativo en altos niveles de competencia; 3.- Establecer normas y lineamientos que permitan hacer uso eficiente de talleres y laboratorios, e implementar mecanismos que permitan conservar y mantener la infraestructura de las Universidades Tecnológicas; 4.- Organizar el equipamiento y construcción de aulas, laboratorios y talleres, conforme a los proyectos de factibilidad, proyectos ejecutivos y estrategias de desarrollo.

Perfil y requisitos:

Académicos: Arquitectura, Ingeniería Civil, Ingeniería Mecánica, Titulado.

Laborales: mínimo 4 años de experiencia en tecnología industrial.

Capacidades gerenciales: orientación a resultados y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: 1.- Asesoría Tecnológica. 2.- Seguridad Industrial

Idiomas extranjeros: dominio de Inglés, nivel básico.

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point). Nivel Básico, disponibilidad para viajar.

Nombre de la plaza: Jefe de Departamento de Atención Telefónica.

Número de vacantes: Una.

Nivel administrativo: CFOA01 Jefe de Departamento.

Percepción ordinaria: \$17,123.25 mensual bruta.

Adscripción: Coordinación de Atención Ciudadana.

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Elaborar y dar seguimiento al programa de supervisión y monitoreo del centro de atención telefónica, para cumplir con los tiempos de respuesta de atención al usuario; 2.- Realizar informes estadísticos sobre el tipo de trámites y servicios consultados y de la capacidad de respuesta del centro de atención telefónica, para realizar acciones de mejora continua; 3.- Atender las consultas de los usuarios que por el tipo de información especializada requieran de su intervención directa, para satisfacer necesidades específicas de los usuarios; 4.- Identificar y proponer las necesidades de capacitación que requiere el personal del centro de atención telefónica para elevar el nivel del servicio; 5.- Monitorear el estado que guarda la infraestructura telefónica e informática para mantener en operación el centro de atención telefónica.

Perfil y requisitos:

Académicos: Licenciatura o Ingeniería en Computación e Informática. Eléctrica o Electrónica, pasante o terminado.

Laborales: mínimo 4 años de experiencia en opinión pública.

Capacidades gerenciales: orientación a resultados y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: 1.- Supervisión del centro de atención telefónica. 2.- Seguimiento de programas.

Idiomas extranjeros: no requerido.

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point, Internet) nivel intermedio, software especializado en relación al uso de equipo de respuesta interactiva de voz IVR, disponibilidad para viajar.

Nombre de la plaza: Jefe de Departamento de Cooperación con Programas Unesco en Ciencias Exactas y Naturales, Sociales e Información.

Número de vacantes: Una.

Nivel administrativo: CFOA01 Jefe de Departamento.

Percepción ordinaria: \$17,123.25 mensual bruta.

Adscripción: Dirección General de Relaciones Internacionales.

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Difundir entre las instituciones nacionales del sector educativo de las ciencias naturales, y exactas, sociales, comunicación e información las convocatorias de premios y la obtención de becas que otorgue la Unesco; 2.- Participar en la organización de eventos nacionales que sean promovidos por la Unesco en los ámbitos de las ciencias naturales, y exactas, sociales, comunicación e información; 3.- Promover la participación de las diferentes áreas del sector educativo en los eventos referentes a ciencias exactas, naturales, sociales e información que lleva a cabo la Unesco; 4.- Elaborar los proyectos de actas y dar seguimiento a los acuerdos adoptados por el comité permanente de consulta de la Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la Unesco (Conalmex).

Perfil y requisitos:

Académicos: Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Educación, Relaciones Internacionales, titulado.

Laborales: mínimo 2 años de experiencia en relaciones internacionales, administración pública.

Capacidades gerenciales: orientación a resultados y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: 1.- Relaciones Internacionales. 2.- Vinculación.

Idiomas extranjeros: inglés (nivel avanzado), francés (nivel básico).

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point, Internet) nivel avanzado, disponibilidad de viajar.

Nombre de la plaza: Enlace de Innovación y Calidad.

número de vacantes: Una.

Nivel administrativo: CF21E64 Enlace.

Percepción ordinaria: \$10,346.13 mensual bruta.

Adscripción: Dirección General de Relaciones Internacionales

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Difundir y dar seguimiento a las políticas y lineamientos del Programa de Innovación y Calidad (PIC), para asegurar su implantación y la sensibilización del personal en la Dirección General de Relaciones Internacionales; 2.- Participar en las reuniones de trabajo relativas al programa de innovación y calidad para informar del avance de las acciones realizadas al interior de la DGRI; 3.- Asesorar a las áreas en el desarrollo de las acciones derivadas del Programa de Innovación y Calidad (PIC) a fin de que se observen las líneas metodológicas adecuadas; 4.- Integrar la información del sistema de gestión de la calidad en la DGRI generada en las diferentes áreas, relativas al Programa de Innovación y Calidad (PIC) para dejar evidencia documental de la implantación del sistema.

Perfil y requisitos:

Académicos: Licenciatura en Administración, Contaduría, Economía, Turismo pasante o terminado.

Laborales: mínimo 2 años de experiencia en administración pública.

Capacidades gerenciales: orientación a resultados y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: 1.- Calidad. 2.- Mejora de procesos.

Idiomas extranjeros: inglés nivel básico.

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point, Internet) nivel intermedio.

Nombre de la plaza: Enlace de Capacitación.

Número de vacantes: Una.

Nivel administrativo: CF21E65 Enlace.

Percepción ordinaria: \$8,726.06 mensual bruta.

Adscripción: Unidad de Comunicación Social.

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Proponer y dar seguimiento al programa anual de capacitación y desarrollo de personal con base en las necesidades de capacitación detectadas; 2.- Promover y difundir el programa de capacitación institucional (cursos presenciales, telecursos y teleconferencias); 3.- Tramitar ante la Dirección General de Personal la emisión de las constancias de capacitación que acrediten la participación del personal; 4.- Elaborar los reportes e informes periódicos acerca del avance y evaluación de la capacitación que solicita la Dirección General de Personal.

Perfil y requisitos:

Académicos: Licenciatura en Administración, Psicología. Pasante o terminado.

Laborales: experiencia mínima de 1 año.

Capacidades gerenciales: orientación a resultados y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: 1.- Difusión. 2.- Administración de recursos.

Idiomas extranjeros: No requerido.

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point, Internet) nivel intermedio.

Nombre de la plaza: Auditor C.

Número de vacantes: Tres.

Nivel administrativo: CF21E64 Enlace.

Percepción ordinaria: \$10,346.13 mensual bruta.

Adscripción: Organismo Interno de Control.

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Analizar la documentación e información proporcionada por las unidades administrativas y plantales aplicando las técnicas y procedimientos de auditoría pública; 2.- Diseñar las cédulas de trabajo que se requieran durante el desarrollo de la auditoría para el soporte de los resultados obtenidos; 3.- Integrar los expedientes de las auditorías realizadas para dejar evidencia suficiente, competente y pertinente del desarrollo de las mismas; 4.- Proponer y fundamentar las observaciones, acciones de mejora y recomendaciones derivadas de las revisiones que se practiquen; 5.- Realizar el estudio y evaluación del control interno de las unidades revisadas.

Perfil y requisitos:

Académicos: Licenciatura en Administración, Contaduría, Economía pasante o terminado.

Laborales: experiencia mínima de 2 años en contabilidad económica y administración pública.

Capacidades gerenciales: orientación a resultados y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: 1.- Auditoría. 2.- Análisis normativo.

Idiomas extranjeros: no requerido.

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point, Internet) nivel intermedio, disponibilidad de viajar.

Nombre de la plaza: Auditor A.

número de vacantes: Una.

Nivel administrativo: CF21E66 Enlace.

Percepción ordinaria: \$7,700.64 mensual bruta.

Adscripción: Organismo Interno de Control.

Sede: México, D.F.

Funciones principales: 1.- Analizar la documentación e información proporcionada por las unidades administrativas y planteles aplicando las técnicas y procedimientos de auditoría pública para determinar su apego a la normatividad en la materia; 2.- Diseñar las cédulas de trabajo que se requieran durante el desarrollo de las revisiones de control para el soporte de los resultados obtenidos; 3.- Integrar los expedientes de las revisiones de control para dejar evidencia suficiente, competente y pertinente del desarrollo de las mismas; 4.- Proponer y fundamentar las observaciones, acciones de mejora y recomendaciones derivadas de las revisiones en las que se participe.

Perfil y requisitos:

Académicos: Licenciatura en Administración, Contaduría, Economía, pasante o terminado.

Laborales: experiencia mínima de 1 año, en contabilidad económica y administración pública.

Capacidades gerenciales: orientación a resultados y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: 1.- Auditoría. 2.- Análisis Normativo.

Idiomas extranjeros: no requerido.

Otros: Microsoft Office (Word, Excel, Power Point, Internet) nivel básico, disponibilidad de viajar.

Bases

Requisitos de participación:

1a. Podrán participar aquellas personas que reúnan los requisitos académicos y laborales previstos para el puesto. Adicionalmente se deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos legales: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar; no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso; tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y no estar inhabilitado para el servicio público, ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

Documentación requerida:

2a. Los aspirantes deberán presentar en original o copia certificada y copia simple para su cotejo:

- Acta de nacimiento y/o forma migratoria FM3 según corresponda;
- Documento que acredite el nivel académico requerido para el puesto por el que concursa (sólo se aceptará título y cédula profesional para las vacantes de Director de Administración Escolar, Subdirector de Instalaciones, Talleres y Laboratorios y Jefe de Departamento de Cooperación con Programas unesco en Ciencias Exactas y Naturales, Sociales e Información y Certificado Total de Estudios como mínimo para las vacantes de Jefe de Departamento de Atención Telefónica, Enlace de Innovación y Calidad, Auditor C, Enlace de Capacitación y Auditor A);
- Identificación oficial vigente con fotografía y firma (se acepta credencial para votar con fotografía, pasaporte o cédula profesional);
- Cartilla liberada (en el caso de hombres hasta los 40 años); y
- Escrito bajo protesta de decir verdad de no haber sido sentenciado por delito doloso, no estar inhabilitado para el servicio público, no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de culto y de que la documentación presentada es auténtica.

La Secretaría de Educación Pública se reserva el derecho de solicitar, en cualquier momento, la documentación o referencias que acrediten los datos registrados en la evaluación curricular y del cumplimiento de los requisitos, en cualquier etapa del proceso y de no acreditarse su existencia o autenticidad se descalificará al aspirante.

Registro de candidatos y temarios:

3a. La entrega de solicitudes para la inscripción a un concurso y el registro de los aspirantes al mismo, se realizarán a través de la herramienta: www.trabajaen.gob.mx, el que les asignará un folio al aceptar las condiciones del concurso, formalizando su inscripción a éste, e identificándolos durante el desarrollo del proceso hasta antes de la entrevista por el Comité de Selección, asegurando así el anonimato del aspirante.

Los temarios referentes a la evaluación de capacidades técnicas estarán publicados en el portal: www.sep.gob.mx.

Etapas del concurso:

4a. El concurso comprende las etapas que se cumplirán de acuerdo a las fechas establecidas a continuación:

Etapas	Fecha o plazo
Publicación de convocatoria	9/02/2005
Registro de Aspirantes	Del 9/02/2005 al 23/02/2005
Revisión curricular	Del 24/02/2005 al 25/02/2005
Presentación de documentos	Del 28/02/2005 al 8/03/2005
Evaluación técnica	Del 28/02/2005 al 8/03/2005
Evaluación de capacidades	Del 28/02/2005 al 8/03/2005
Entrevista por el Comité de Selección	Del 9/03/2005 al 18/03/2005
Resolución candidato	Del 18/03/2005

• Nota: estas fechas están sujetas a cambio dependiendo de la vacante a concursar, previo aviso a través de la herramienta: www.trabajaen.gob.mx.

Publicación de resultados:

5a. Los resultados de cada una de las etapas del concurso serán publicados en los portales electrónicos: www.sep.gob.mx y www.trabajajen.gob.mx, identificándose con el número de folio asignado para cada candidato.

Recepción de documentos y aplicación de evaluaciones:

6a. Para la recepción y cotejo de los documentos personales, así como para la aplicación de las evaluaciones de capacidades gerenciales, de visión de servicio público y técnicas, así como la entrevista del Comité de Selección, el candidato deberá acudir a las oficinas de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública, cita en calle Brasil número 31, colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06029 y las oficinas de la Dirección General de Personal de la Secretaría de Educación Pública, cita en calle Izazaga número 29, colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06080, ambas ubicadas en la Ciudad de México, D.F., el día y la hora que se le informe a través de la herramienta: www.trabajajen.gob.mx.

Resolución de dudas:

7a. A efecto de garantizar la atención y resolución de las dudas que los aspirantes formulen con relación a las plazas y el proceso del presente concurso, se ha implementado un módulo de atención telefónica en el número 53281000, extensión 13179 y el correo electrónico: ingreso_sep@sep.gob.mx, de esta dependencia, donde se atenderán las dudas referentes a este proceso.

Principios del concurso:

8a. El concurso se desarrollará en estricto apego a los principios de igualdad de oportunidades, reconocimiento al mérito, confidencialidad, objetividad y transparencia, sujetándose el desarrollo del proceso, las deliberaciones del Comité de Selección y los criterios de desempate a las disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su Reglamento y los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus Organos Desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de abril de 2003, 2 de abril de 2004 y 4 de junio de 2004.

Disposiciones generales:

- 1.- Los datos personales de los concursantes son confidenciales aun después de concluido el concurso.
- 2.- En el portal electrónico: www.trabajajen.gob.mx podrán consultarse detalles sobre el concurso y las plazas vacantes.
- 3.- El Comité de Selección determinará los criterios de evaluación con base a las siguientes disposiciones: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento, acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus Organos Desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección, publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- 4.- El Comité de Selección podrá, considerando las circunstancias del caso, declarar desierto un concurso cuando no se cuente con al menos tres candidatos que hayan obtenido la puntuación mínima requerida o si una vez realizadas las entrevistas ninguno cubre los requerimientos mínimos para ocupar la plaza vacante. En caso de declarar desierto el concurso se procederá a emitir una nueva convocatoria.
- 5.- Los concursantes podrán presentar inconformidad, ante la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública, en términos de lo dispuesto por la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.
- 6.- Cualquier aspecto no previsto en la presente Convocatoria será resuelto por el Comité de Selección conforme a las disposiciones aplicables.

México, D.F., a 9 de febrero de 2005.

La Presidenta del Comité de Selección del Sistema de Servicio Profesional
de Carrera de la Secretaría de Educación Pública
"Igualdad de Oportunidades, Mérito y Servicio"
La Directora General de Personal y Presidenta del Comité de Selección
Lic. María Eugenia Castrellón de León

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de enero de 2005, en ausencia de la Directora General de Personal, firma la C.P. Elvia Guillermina López Araujo,
Coordinadora Sectorial en Materia de Administración de Personal

Rúbrica.

Aviso de deslinde del predio de presunta propiedad nacional denominado Tetameche, con una superficie de 2-00-00 hectáreas, Municipio de Sinaloa, Sin.	34
Aviso de deslinde del predio de presunta propiedad nacional denominado Tetameche, con una superficie de 10-00-00 hectáreas, Municipio de Sinaloa, Sin.	35

BANCO DE MEXICO

Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana	36
Tasas de interés de instrumentos de captación bancaria en moneda nacional	37
Información semanal resumida sobre los principales renglones del estado de cuenta consolidado al 4 de febrero de 2005	37
Tasa de interés interbancaria de equilibrio	38

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES, AGRICOLAS Y PECUARIAS

Modificaciones al Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	38
---	----

AVISOS

Judiciales y generales	81
Convocatorias para concursos de plazas vacantes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	95

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

ALEJANDRO LÓPEZ GONZALEZ, *Director General Adjunto*

Río Amazonas No. 62, Col. Cuauhtémoc, C.P. 06500, México, D.F., SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Tel. 5093-3200, donde podrá acceder a nuestro menú de servicios

Correo electrónico: dof@sgob.gob.mx. Dirección electrónica: www.gobemacion.gob.mx

Impreso en Talleres Gráficos de México-México