



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

## ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA NUEVA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**HOMERO GONZÁLEZ DÍAZ**

ASESOR:

LICENCIADO ALFREDO RÍOS CAMARENA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A mi *Padre*, por su amor, amistad,  
apoyo, consejos, regaños,  
ejemplo y por ser el eje  
medular de mi formación.

A mi *Madre*, por su amor y cariño.

A mi † *Abuelo Homero*,  
por su amistad y consejos.

A mi *Abuelita Alicia*,  
por su amor entrañable  
y presión porque terminara.

A *Elda*, por su cariño y  
por ser parte en mi formación.

A mi *Asesor*, por su  
amistad y apoyo.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>I. MARCO TEÓRICO</b>	
1. El Estado Mexicano	
1.1. Formación.....	4
1.2. Organización.....	12
1.3. Finalidad .....	15
1.4. Representación.....	16
2. Función Pública	
2.1. Formación .....	18
2.2. Definiciones .....	20
2.3. Objetivos que persigue la función pública .....	22
3. Servidor Público .....	23
3.1. Derechos .....	28
3.2. Obligaciones .....	29
3.3. Normatividad jurídica .....	37
3.4. Responsabilidad de los servidores públicos .....	38
4. Servicio Civil de Carrera	
4.1. Definición .....	53
4.2. Objetivos que persigue .....	55
5. Administración Pública Federal .....	56
5.1. Estructura de la Administración Pública Federal Centralizada .....	60
5.2. Estructura de la Administración Pública Federal Descentralizada .....	64
5.3. Estructura de la Administración Pública Federal Desconcentrada .....	66

6. Servidores Públicos.	
6.1. Director General .....	68
6.2. Director de Área .....	69
6.3. Subdirector de Área .....	70
6.4. Jefe de Departamento .....	70
6.5. Enlace .....	71
Conclusiones del capítulo .....	72

## **II. ANTECEDENTES DE LA PRODUCCIÓN DE LA LEY EN ESTUDIO**

1. Ley de arreglo del cuerpo diplomático, en 1853 .....	76
2. Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales en el gobierno de Porfirio Díaz, en 1911.....	77
3. Formación de la Confederación Nacional de la Administración Pública en 1922.....	78
4. Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí en 1923 .....	79
5. Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación en el gobierno de Emilio Portes Gil, presentada por el Partido Nacional Revolucionario en 1935 .....	81
6. Ley del Servicio Civil en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, en 1941. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND).....	82
7. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.....	84
8. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).....	85
9. Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada presentada por el senador Esteban Moctezuma Barragán.....	87
10. Iniciativa de ley presentada ante la Cámara de Senadores por el	

Senador Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el día 24 de octubre de 2000 .....92

Conclusiones del capítulo .....96

### III. DERECHO COMPARADO

1. Inglaterra.....	99
1.1. Informe Northcore y Trevelyan .....	99
1.2. Informe Fulton .....	102
2. España .....	108
2.1. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de España.....	112
3. Francia .....	115
3.1. Estatuto General de Funcionarios .....	116
4. Estados Unidos de Norteamérica .....	119
4.1. Diversas leyes aplicadas a través de la Oficina de la Administración del Personal de los Estados Unidos de América. (Office of Personnel Management of the United States of America) ..	122
5. México .....	124
5.1. Servicio Profesional Electoral .....	124
5.2. Servicio Exterior Mexicano .....	128
5.3. Servicio Profesional del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática .....	131

5.4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 3/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para celebrar y organizar los exámenes de aptitud a que se refiere el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	135
Conclusiones del capítulo .....	138

**IV. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

1. Su constitucionalidad y/o inconstitucionalidad .....	141
2. Métodos de evaluación de los aspirantes a ocupar una plaza vacante ...	152
3. La inequidad de la Ley frente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	154
4. Servidores públicos que conforman el Servicio Profesional de Carrera ..	155
5. Obligaciones del Servidores Públicos que conforman el Servicio Profesional de Carrera .....	157
6. Derechos del Servidores Públicos que conforman el Servicio Profesional de Carrera .....	159
7. Servidores Públicos que no forman parte del Servicio Profesional de Carrera .....	160
8. Requisitos para ingresar al Servicio Profesional de Carrera .....	161
9. Sistema de Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera ....	163
10. Estructura Orgánica del Sistema del Servicio Profesional de Carrera ...	165
11. Forma de evaluación de los servidores públicos que conforman el sistema .....	170
12. Impacto jurídico de la nueva Ley .....	171
13. Impacto político de la nueva Ley .....	172
14. Deficiencia de la ley .....	173

Conclusiones del capítulo .....	175
<b>CONCLUSIONES</b> .....	178
<b>PROPUESTAS</b> .....	199
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	202



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación trata acerca de un estudio sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal partiendo del análisis del devenir histórico del Estado Mexicano; el Servicio Civil de Carrera en México; la aplicación de dicho servicio en otros países y su aplicación en el México actual.

Está compuesto por cuatro capítulos: Marco Teórico; Antecedentes de la producción de la ley en estudio; Derecho Comparado y el análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el primer Capítulo, se estudiará la razón primaria de la existencia del Estado Mexicano, cuáles fueron sus inicios y las etapas históricas que contribuyeron a la construcción del México actual, desde la etapa prehispánica hasta la actualidad, con la finalidad de conocer los diferentes momentos históricos que dieron origen a la formación del Estado Mexicano actual, se estudiarán los diversos conceptos que son utilizados en la ley; tales como Función Pública, Servidor Público, Servicio Civil de Carrera, Administración Pública Federal y los diferentes cargos que contempla la ley, es decir, Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace.

Una de las principales aportaciones de dicho Capítulo es la conceptualización que existe a nivel internacional sobre el Servicio Civil de Carrera y los objetivos que persigue.

En el segundo Capítulo, se analizarán los principales antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México, desde el primero que data de 1853, con el establecimiento del Servicio Civil en el ámbito del Servicio Exterior Mexicano, hasta la actualidad. Lo que se busca analizar son los aciertos y defectos que han tenido los diversos intentos por implementar un Servicio Civil, con la objetivo de tener una Administración Pública Federal más eficaz a través de la profesionalización de los servidores públicos.

En el tercer Capítulo trata lo relativo al Servicio Civil de Carrera en Inglaterra, como uno de los países pioneros, en España, en Francia y en Estados Unidos de Norteamérica. Se analiza lo relativo a las dificultades para crear el Servicio Civil de Carrera, sus antecedentes históricos y cuáles han sido sus avances.

El Servicio Civil de Carrera no es nuevo en el mundo y en algunos países como Estados Unidos de Norteamérica ya se aplicó el servicio prácticamente en toda la Administración Pública y se han perfeccionado los procesos de capacitación, selección y evaluación a través del establecimiento de la Oficina de la Administración del Personal de los Estados Unidos de América.

Finalmente, en el cuarto capítulo se refiere al análisis constitucional de la ley en estudio, su proceso legislativo, aciertos, lagunas y defectos, permitiendo así tener una visión integral del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada y las dificultades que se tendrán en el futuro con su aplicación.

De igual manera, se analiza si efectivamente la ley busca la profesionalización de la Administración Pública Federal eliminando el amiguismo y compadrazgo político, existente en la actualidad, entre los funcionarios públicos en los procesos de selección de los servidores públicos o si, únicamente se trata de un instrumento político para otorgar los nombramientos indefinidos de funcionarios que faciliten la presión política de grupos dentro del gobierno, con el propósito de acotar las decisiones del próximo Presidente de México, que será elegido el próximo mes de julio de 2006.

La ley en estudio representa un avance para lograr la profesionalización de la Administración Pública Federal Centralizada; sin embargo, no ha sido lo suficientemente integral para que abarque todo el contexto en cuanto a cargos y sus servidores públicos como se analiza en esta tesis profesional y no hay que olvidar el momento histórico actual en el que se está aplicando la ley.

Para poder evaluar si funciona correctamente el Servicio Civil de Carrera se requiere de un análisis global del problema que subsistente en México, con el sano objetivo de eliminar las deficiencias que tiene actualmente la Administración Pública al iniciar los procedimientos para seleccionar a servidores públicos lo suficientemente capaces para hacer frente a los problemas de la sociedad actual.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

### 1. El Estado Mexicano.

#### 1.1. Formación.

Desde un inicio de la civilización el ser humano ha buscado la vida en común; es decir, la sociabilización en la cual se establecen relaciones entre los individuos que tienen fines, propósitos y costumbres comunes, hasta llegar a un régimen jurídico en el que se sacrifiquen las libertades individuales a favor de reglas y normas que regulen las relaciones comunes hasta llegar a la formación del Estado.

Por razones metodológicas, y antes de entrar al estudio del Estado, es necesario entender los elementos que lo conforman.

Muchos tratadistas definen a la *población* como el elemento personal del Estado, conformado por un grupo humano que reside en un cierto espacio guardando con éste una simple relación física. Sin embargo, este elemento no da origen a la formación del Estado, ya que como lo explica el maestro Burgoa, dentro de este elemento personal del Estado, deben de existir elementos comunes de carácter histórico, psicológico, religioso o económico entre sus integrantes, creando así no sólo una agrupación humana sino una *comunidad* en la que, a través de la convivencia se busca satisfacer intereses y metas.

En el devenir histórico, el ser humano ha tenido diversos problemas al tratar de interponer sus intereses personales a los de la propia comunidad por lo que, ha sido necesario que todos sus miembros establezcan reglas para ordenar su vida en sociedad creando un orden jurídico, estableciendo reglas en la que cada uno de sus integrantes cedan un poco de sus libertades individuales para asegurar el menoscabo de los intereses comunes e individuales de sus integrantes, forjándose así lo que se denomina como

nación. Tratadistas como Burgoa, que cita al jurista Houriou, define a la nación como el “*grupo de población fijado en el suelo, unido por un lazo de parentesco espiritual que desenvuelve el pensamiento del grupo mismo*”<sup>1</sup>. Sin embargo, más que un lazo de parentesco espiritual de carácter psicológico, en la que los individuos desconocen su interés de vivir en sociedad, se debe entender como un lazo cognoscitivo en el que existen fines comunes, metas y una vida en común mucho más fácil que la vida solitaria del ser humano que, probablemente, produciría su extinción.

De la formación del Estado, podemos estudiar un segundo elemento, que a mi parecer, es esencial: el *orden jurídico*, en donde se fijan reglas que coadyuvan a un mejor convivencia entre los individuos que conforman dicha unidad, tratando de encontrar una vida pacífica en beneficio de sus integrantes, por lo que podemos definir al orden jurídico como aquel “*sistema de relaciones jurídicas, siendo éstas todo vínculo entre sujetos, considerada en función de la norma de derecho, que califica y regula el comportamiento recíproco y complementario de ellos.*”<sup>2</sup>.

Entendiendo el segundo elemento antes explicado, es indispensable abordar el elemento espacial del Estado, esto es: el *territorio*, que se puede definir como el espacio dentro del cual este grupo de personas establecen sus límites de acción de manera permanente, permitiendo, y a la vez limitando, la eficacia del orden jurídico establecido.

Luego entonces, el *orden jurídico* da origen a un ordenamiento fundamental estableciendo reglas generales que regirán al Estado en todos sus aspectos; Hans Kelsen la define como “*la norma fundamente básica*”<sup>3</sup>, porque de ella emanan todas las normas jurídicas que dan origen al Estado. El orden jurídico se puede asimilar a una “pirámide” normativa donde la base representa

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Edit. Porrúa. México. 1999. p. 37.

<sup>2</sup> Da Silva, José Alfonso. **Aplicabilidad de las normas constitucionales**. Trad. Nuria González Martín. Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003. p. 200.

<sup>3</sup> Kelsen, Hans. **La Teoría Pura del Derecho**. Trad. Roberto J. Vernengo. Edit. Porrúa. Octava edición. México. 1995. p. 208 – 214.

el sustento de todo el orden jurídico, y la punta representa el documento, la Constitución, de donde emana dicho orden.

El Estado no puede entenderse sin los elementos antes explicados, a saber; el elemento personal, que es la población; el orden jurídico; el territorio y el gobierno, formándose así una estructura jurídico-política que comprende el Estado, que establece su límite de acción a través de su territorio; formando un ente jurídico capaz de tener derechos y obligaciones, lo que algunos tratadistas definen como el cuarto elemento: el *poder público o poder soberano*, que no es más que el poder que el Estado ejerce sobre sus gobernados por medio de sus órganos gubernamentales utilizando lo que se conoce como la fuerza coactiva o el imperio, haciendo obligatorias sus determinaciones, imponiendo sanciones a quienes exterioricen una conducta antijurídica.

Para comprender el concepto de *poder público*, es necesario definir los elementos que conforman a la *soberanía*: la autodeterminación, que es la decisión del pueblo de definir su forma de Estado y de Gobierno; y la autolimitación, que implica la creación de normas jurídicas que encuadran las facultades del poder respetando siempre las garantías individuales. La soberanía, pues, es el poder que no reconoce otro por encima de él. Se caracteriza por ser: única, inalienable e indivisible. Ningún otro Estado nacional podrá, intervenir en sus decisiones y sus autoridades estarán limitadas por las facultades que la ley les otorga.

El Estado como es un ente jurídico de carácter abstracto, no puede ejercer sus funciones de carácter legislativo, administrativo y judicial por si mismo, sino que crea diversos órganos a través de su gobierno, señalando a través de su orden jurídico sus esferas de atribuciones o facultades.

Ahora bien, el territorio que hoy ocupa el Estado Mexicano, fue poblado en sus inicios por la civilización tolteca, en el año 544, sus pobladores salieron de Huehuetlapallan, capital del reino tlapanteca, situada en la zona norte de nuestro país, para arribar en la región central en el siglo VII.

Es importante resaltar que esta civilización, fundó su organización política en un gobierno sacerdotal o teocrático, en el que el sacerdote llamado Huemac (el de las manos grandes), era la persona que tomaba las decisiones políticas del grupo posteriormente, conforme fue evolucionando, se transformó en una monarquía en la que existía un consejo que presidía el sabio Huemac, y un Rey, llamado Chalchihuitlanetzon; éste cuerpo duraba en su cargo un lapso de cincuenta y dos años.

Al mismo tiempo, se formaron la civilización de los aztecas o mexicas, civilización nómada que gracias a su organización política duró alrededor de cien años; en un inicio su gobierno fue teocrático o sacerdotal, donde el jefe de la tribu era un sacerdote llamado *tenochl*. Los sacerdotes fueron los voceros y guías de sus pobladores en la peregrinación por quinientos años para encontrar el lugar donde se iban a establecer de forma definitiva: Tenochtitlán.

Desde que esta civilización nómada se estableció en Tenochtitlán transformó su gobierno sacerdotal en un régimen aristocrático – teocrático, depositado en un rey, que debería de la nobleza y del sacerdotado.

Posteriormente, su régimen de gobierno fue monárquico electivo, en el que el monarca era designado por cuatro electores, que eran los que representaban la voluntad popular, estos electores terminaban su encargo al efectuarse la elección del monarca quien, de acuerdo a la fuerte costumbre que se había convertido en una condición, debía provenir de la casa real del imperio azteca, por lo que el régimen seguía siendo clasista. En el caso de que el rey falleciera lo sucedía en el trono su hermano, y a falta de éste sus sobrinos o uno de sus primos.

Francisco S. Clavijero en su libro “Historia Antigua de México” explica que este régimen no perduró lo suficiente ya que cambió para convertirse de monárquico de carácter electivo a dinástico, en el que la organización se dividía

en tres órganos: el rey, tres consejos y un tribunal llamado tlacotecatl que se reunía en tlatzontetecayan<sup>4</sup>.

En este régimen empieza a vislumbrarse una especie de división de poderes, lo que viene a ser el primer acercamiento a la organización del actual Estado Mexicano.

El maestro Ignacio Burgoa señala que en la época prehispánica “*no existía un Estado sino varios autárquicos y autónomos entre sí como las polis griegas*”<sup>5</sup>, sin concebirlo todavía como Estado Mexicano, sino como la existencia de diversas naciones. El tratadista Romero Vargas Iturbide, citado por el maestro Burgoa, explica que “*el Estado Mexicano, su organización correspondiente a un orden constitucional consuetudinario de carácter federal, similar al sistema inglés y al sistema romano*”<sup>6</sup>

Podemos concluir que, en la época prehispánica ya se encontraban estructuradas verdaderas organizaciones político – jurídicas.

Mientras tanto, España estaba dividida en cinco reinos cristianos: León, Castilla, Galicia, Navarra y el condado de Barcelona, cada uno de ellos poseía un orden jurídico independiente, en el siglo XI surge el Reino de Aragón, que se independiza del Reino de Navarra, el Reino de León absorbe al Reino de Galicia, quedando así cinco reinos diversos a los que existía en un principio. Posteriormente en 1469, a raíz del casamiento de los reyes católicos de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla y León, se unifican los reinos y en 1474, después se forma una sola monarquía, se crean Las Cortes para controlar o moderar el poder del monarca y, es hasta 1812 con la Constitución de Cádiz que se crea una monarquía constitucional. Es importante señalar que Las Cortes fueron creadas como una tendencia realista del derecho español enfocada hacia la adecuación de la ley escrita con la realidad del momento y

---

<sup>4</sup> Sitio donde se juzga.

<sup>5</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Edit. Porrúa. México. 1999. p. 48.

<sup>6</sup> Et al. p. 48.



lugar histórico en el que se debían regir, así se le imponía al Rey una especie de deber ético político.

Ahora bien, debo decir que me veo obligado a repasar un poco la organización política en España y la llegada de los españoles a estas tierras, por formar parte esencial en el desenvolvimiento cultural para la formación del Estado Mexicano.

Hernán Cortés, al hacer su expedición en las costas del Golfo de México arribó a Veracruz donde creó el primer municipio de la Nueva España llamado la Villa Rica de la Vera Cruz. La figura del municipio fue una significativa institución del derecho público español surgido en la época visigoda y alcanzando una gran importancia en la Edad Media ya que se nombraban funcionarios que protegieran los intereses del Rey, tanto políticos como de carácter económico, y servían de vínculo entre los feudales y el Rey.

El municipio poseía un gobierno llamado ayuntamiento o cabildo, que a comparación de lo que se conoce actualmente, los alcaldes tenían una función judicial; los regidores fungían una función económica - administrativa y los síndicos la función de representación.

Felipe II, implementa para la Nueva España una figura de subasta para acceder a un cargo y oficio público, es el primer momento en que a causa de los grandes saqueos y de la falta de seriedad de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo y la rendición de cuentas hacia la corona española.

España implementa en la Nueva España, su sistema jurídico, nombrando en forma arbitraria a los funcionarios para que vigilaran sus intereses.

Al transcurrir el tiempo, se crea el derecho "neoespañol", emanado de los órganos públicos de España tomando en consideración las costumbres de los indígenas, siempre y cuando no se opusieran al derecho peninsular y a los principios fundamentales del derecho español, se empieza a trasladar el derecho español hacia el derecho indiano, donde las Leyes de Indias eran una síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas de los indígenas. Se crea el Consejo de Indias, que inicialmente era conformado por cinco ministros

y un fiscal, en el que se delegaron las tres funciones del poder del Estado, ejercido por el monarca, en los dominios y posesiones españolas en América; teniendo siempre en cuenta que la autoridad suprema radicaba en el Rey.

Fue hasta el 24 de abril de 1523, cuando Carlos V, nombra como gobernador y capitán general de la Nueva España a Hernán Cortés quien no duró mucho al mando de su cargo, ya que a causa de las codicias y numerosas conspiraciones contra el monarca español, fue destituido por un cuerpo colegiado llamado la Primera Audiencia, la cual desempeñaba funciones administrativas, legislativas y ejecutivas. Más adelante, se crea la Segunda Audiencia con lo que se establecieron las bases para una mejor organización política, administrativa y social de la Nueva España y surgimiento del régimen virreinal.

Cabe aclarar que las audiencias no desaparecieron ya que continuaban cumpliendo la función de ser parte del control del poder.

Las audiencias, se dividían en cuatro: judiciales, administrativas, legislativas y recurso de fuerza. Las audiencias judiciales fungían como tribunales de apelación; las administrativas eran órganos consultivos del virrey; las legislativas revisaban y aprobaban las ordenanzas que se dieran a las poblaciones; y las de recurso de fuerza, que constituyen el antecedente al juicio de amparo, eran las que resolvían los recursos que se interponían en contra de los tribunales eclesiásticos y civiles.

El 15 de octubre de 1535 se nombra a Antonio de Mendoza como el primer virrey de la Nueva España, pero no precisa los límites y extensión de sus funciones, lo cual produjo en el territorio una confusión respecto de sus atribuciones desde el punto de vista administrativo y judicial.

A causa de esta confusión, respecto de las funciones del Virrey, se dicta la Ley sobre Intendentes, en el que se divide el territorio del actual Estado Mexicano en intendencias, provincias y gobernaciones.

Las principales atribuciones del virrey consistían en dictar reglas generales de gobierno; ordenanzas de buen gobierno, y facultades

jurisdiccionales. Todas ellas supeditadas al control del Rey, a quien debía informársele de las acciones llevadas a cabo. El Virrey podía ser sometido a un juicio de residencia y las audiencias tenían facultades de fiscalización respecto de los negocios públicos.

Con este control de la fiscalización e incluso la subasta de ciertos puestos a cargos públicos se propició pudiera ser el antecedente primario de lo que actualmente se conoce como las responsabilidades de los servidores públicos.

Fue hasta el 15 de septiembre 1810, cuando el pueblo de la Nueva España, inicia la búsqueda de su independización la cual tiene dos acepciones, una es el desligarse del control que tenía España y el otro, establecer un orden jurídico propio y adecuado a las necesidades del pueblo mexicano.

El 22 de octubre de 1814, se firma el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán considerado como el primer acercamiento al orden jurídico que actualmente existe, dividida en dos partes, una que trata de los principios y elementos constitucionales y la otra, de la forma de gobierno, creando a las máximas autoridades: el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, estableciendo su integración y las facultades de cada una de ellas; se establece como religión, la católica, la cual era la única que podía profesar en el Estado; se crea el Tribunal de residencia, base del actual procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos.

Dicho documento precede a nueve documentos constitucionales más, a saber, el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, la Constitución de 1824, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, el Dictamen del Supremo Poder Conservador de 1839, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, la Acta Constitutiva de Reformas de 1847, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Mediante el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, se estableció el sistema federal, dejando insubsistente la monarquía moderada, forma de gobierno instaurada por Iturbide, declarando la nulidad de su coronación y la insubsistencia del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Posteriormente, inició el debate sobre el proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue aprobada el 3 de octubre de 1824, fecha del nacimiento del Estado Mexicano, porque en ella se establecen los elementos del Estado; a saber, territorio, población y gobierno.

## 1.2. Organización.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que según Emilio O. Rabasa, fue una copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la Constitución de Cádiz de 1812, establece como forma de gobierno el federalismo; aborda la soberanía nacional, los derechos de los hombres y los ciudadanos y un equilibrio entre los poderes de la unión, que actualmente conocemos. En esta constitución se retoman las ideas revolucionarias de Juan Jacobo Rosseau, y muchas de las figuras jurídicas que surgen en esta constitución, se deben a la división del pensamiento político que existía en la época, entre los centralistas y federalistas.

Por lo que respecta a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, precisa en el artículo 4, como forma de gobierno la república representativa popular federal; en el artículo 7, que el poder legislativo de la federación se depositaba en un Congreso General, dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; en el artículo 123, que el poder judicial de la federación residía en una Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito; y el artículo 74, que el supremo poder ejecutivo de la federación se depositaría en un sólo individuo que se denominaba Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, dentro del título IV referente al supremo poder ejecutivo de la federación, por tratarse de la materia que nos ocupa materia del presente trabajo de investigación, en el artículo 75, que recaerían todas las facultades y prerrogativas del presidente por imposibilidad física o moral en un vicepresidente; y en el artículo 110, en el que se establecen las atribuciones del presidente, en la fracción IV, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; fracción VI, nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno; fracción XX, en la que se podría suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos, artículo que podría considerarse como un antecedente importante de las responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que respecta a la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, precisa en el artículo 40, como forma de gobierno una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos; en el artículo 39, que la soberanía nacional residía esencial y originariamente en el pueblo, concepto innovador en esta constitución; en el artículo 41, que es a través de los Poderes de la Unión como el pueblo ejercía su soberanía; en el artículo 50, que el Supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; en el artículo 51, que el supremo poder legislativo se depositaba en una asamblea, que se denominaba Congreso de la Unión; en el artículo 90, que el supremo poder judicial de la federación se depositaria en una Corte Suprema de Justicia, y en los Tribunales de Distrito y de Circuito; y en el artículo 75, que el supremo poder ejecutivo de la Unión, se depositaba en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, dentro de la título III, sección II, referente al Poder Ejecutivo, por tratarse de la materia que nos ocupa materia del presente trabajo de investigación, artículo 85, en el que se establecen las facultades y obligaciones del presidente, en la fracción III, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes; fracción III, nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente; fracción IV, nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda; fracción V, nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

Por lo que respecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma la de 5 de febrero de 1857, recaba gran parte de los pensamientos revolucionarios de la época, de los movimientos sociales, destacándose que la mayoría de los principios que recoge corresponden a aquella constitución, a diferencia de los artículos 3, 8, 27, 123, 130 y 131, en los cuales se abordan las llamadas garantías sociales, precisa en el artículo 4, como forma de gobierno la república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos; en el artículo 39, que la soberanía nacional residía esencial y originariamente en el pueblo, concepto innovador en esta constitución; en el artículo 41, que es a través de los Poderes de la Unión como el pueblo ejercía su soberanía; en el artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en el artículo 50, que el Poder Legislativo de la Federación se depositaba en una asamblea, que se denominaba Congreso de la Unión; en el artículo 94, que el Poder Judicial de la Federación se depositaria en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y de Distrito; y en el artículo 75, que el Supremo

Poder Ejecutivo de la Unión, se depositaba en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, dentro de la título III, sección III, referente al Poder Ejecutivo, por tratarse de la materia que nos ocupa materia del presente trabajo de investigación, artículo 89, en el que se establecen las facultades y obligaciones del presidente, en la fracción II, nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes; fracción III, nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; fracción IV, nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de hacienda; fracción V, nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

### 1.3. Finalidad.

Una de las finalidades primordiales del Estado es, representar la voluntad popular como lo establece el artículo 39 en el concepto de soberanía, que es:

*“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

Esto es, la base fundamental del Estado, es que el pueblo lo crea y también lo puede destruir, ya que el fundamento de todo Estado, es que el poder público surja del pueblo.

#### 1.4. Representación.

Siendo que el Estado es un ente jurídico intangible, se requiere que sus funciones sean ejercidas por personas denominados servidores públicos, quienes tienen asignadas atribuciones específicas, a través del propio ordenamiento supremo, de las leyes secundarias, de reglamentos, acuerdos y circulares.

El *Poder Legislativo*, regulado a través del artículo 50 constitucional, está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que deben de ser integrados, la primera de ellas por 500 diputados conforme al artículo 53 constitucional y la segunda serán conformados por 128 senadores, conforme al artículo 56 constitucional.

Asimismo, el *Poder Judicial*, estará depositado para su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, conforme al artículo 94; la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá por once ministros; el Tribunal Electoral ejercerá su competencia a través de la sala superior y salas regiones, ejerciendo sus funciones a través de siete magistrados electores, en la sala superior, conforme al artículo 99 constitucional, y cada sala regional, conforme al artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estará conformada por tres magistrados lectorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país; por su parte, cada Tribunal Colegiado de Circuito, estará conformado por tres magistrados, conforme a lo establecen los artículo 97 constitucional y 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo los Tribunales Unitarios de Circuito estarán conformados por un



magistrado, conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los Juzgados de Distrito, estarán conformados por un Juez, conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el *Poder Ejecutivo*, en el artículo 80, establece que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se depositará en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que será electo de forma directa por los gobernantes, debiendo cumplir con los requisitos que el artículo 82 constitucional establece, durando seis años en su cargo, sin poder reelegirse, como lo establece el artículo 83 constitucional; que fungirá como el representante del Estado Mexicano, teniendo trascendencia a nivel internacional, ya que a través de su función, actuará a nombre de éste, que en muchos casos se compromete con otros Estados y la firma de los tratados y convenios internacional, que con aprobación del Senado, permiten la convivencia internacional, teniendo asimismo la facultad de designar con aprobación del Senado, a las personas que fungirán como representantes del Estado Mexicano en el extranjero, facultad que delega, para el ejercicio de forma práctica y la solución de problemas de los nacionales y extranjeros e inclusive de conflictos de carácter político, económico o social.

El ejercicio de su cargo, se encuentra regulado a través de la constitución, que crea, organiza y le otorga competencia al Presidente de la República; mediante el artículo 89 constitucional, establece algunas de sus facultades que conforme a las fracciones II, III, IV y V, es la de designar a los servidores públicos a su cargo, que son los secretarios de despacho, y remoción de los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, teniendo libertad para ello, salvo aquellos empleados de la Unión que para su nombramiento o remoción, la Constitución o en las leyes establezcan un modo de designación diverso; asimismo con aprobación del Senado de la República, podrá nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales, los coroneles y demás superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los

empleados superiores de Hacienda. Asimismo nombrará al Procurador General de la República, que deberá ser ratificado por el Senado.

Por otro lado, tiene la facultad de presentar una terna ante el Senado, para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 89, fracción XVIII.

Es a través de esta designación de los diversos servidores públicos como surge la denominada *Administración Pública Federal*, que será dividida dos partes: centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual tiene como objeto, conforme al artículo 90 constitucional, distribuir “...*los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación*”.

## 2. Función Pública.

### 2.1. Antecedentes históricos.

La función pública surge desde el momento de la conquista a través de las Leyes de Indias, en donde se establecen en un principio las reglas para el desempeño de los servidores públicos al servicio de la Corona Española, estableciendo la competencia y atribuciones de sus cargos.

La Constitución de 1824, retoma los principios establecidos en la Acta Constitutiva del Estado Mexicano y define la división de poderes, definiendo los organismos por medio de los cuales se llevarían a cabo las principales funciones públicas como es, la producción de leyes a través del *poder legislativo*; la resolución de controversias entre particulares entre estos y el Estado a través del *poder judicial*; así como la ejecución de las leyes y la representación del Estado, a cargo del *poder ejecutivo*.

De la Constitución de 1824, encontramos el pronunciamiento, *sui generis*, de la voluntad del legislador respecto a la facultad otorgada al Ejecutivo para suspender de sus funciones a servidores públicos que incurrieran en faltas administrativas, como lo señalaba el artículo 110, fracción XX:

*“Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:*

*...*

*XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los caos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.”*

En la Constitución Federal de 1857 se suprimió la regulación analizada en el párrafo anterior, se consideró que ello venía a ser un retroceso jurídico toda vez que, ya se tenía el precedente a nivel constitucional y solamente debió adaptarse a la época o, reglamentarse vía legislación secundaria.

La Constitución Política de 1917, que reforma la de 1857, no cambió acerca de las facultades del Presidente de la República; sin embargo, el avance en el tema de los servidores públicos se dio a nivel reglamentario cuando, como ya lo habíamos dicho, en 1938 se creó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Posteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960 una reforma al artículo 123 constitucional, en cuanto a las bases jurídicas de los trabajadores al servicio del Estado, en la que se adicionó el apartado B) que da como resultado la creación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Es preciso señalar que el derecho burocrático, que es el conjunto de normas que regulan la actividad de los servidores públicos al servicio del Estado, se divide básicamente en dos vertientes, uno es el derecho laboral

burocrático, que es el que establece la estructura y organización de los trabajadores al servicio del Estado, como es el caso del artículo 123, apartado B, en donde se establecen las categorías de base y de confianza de los servidores públicos.

Ahora bien, de acuerdo a leyes que emanan de este apartado, se distingue a los diversos servidores públicos en función de la función pública desarrollada como es el caso de las Leyes Orgánicas de las Cámaras de Diputados y Senadores, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. También se da forma a la parte disciplinaria mediante las reglas por medio de las cuales se podrá sancionar a los servidores públicos, por aquellas acciones, omisiones que atenten contra el interés general, es decir, contra la finalidad del Estado en esta materia que es prestar un servicio público.

## 2.2. Definiciones.

El concepto de función pública se ha confundido con la actividad pública del Estado, que son las acciones que emprende el Estado para satisfacer las necesidades de éste, es decir, cumplir con sus finalidades.

Para algunos tratadistas como Alfonso Nava Negrete y Enrique Quiroz Acosta, la función pública es *“la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores”*<sup>7</sup>, ya que es través de esta función que los servidores públicos cumplen con la actividad del Estado prestando los servicios necesarios para su organización y funcionamiento.

La función pública se encuentra íntimamente ligada a la relación jurídica laboral entre el Estado y los servidores públicos, ya que a través de ellos se lleva a cabo la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado.

---

<sup>7</sup> Nava Negrete, Alfonso y et. al. **“Función Pública” en Enciclopedia Jurídica Mexicana.** México. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa. 2002. t. IV. pp. 165.

Es por eso que no debe confundirse a la función pública con los derechos y obligaciones de los órganos gubernamentales, sino como el ejercicio externo del Estado a través de sus servidores para el ejercicio y satisfacción de los servicios públicos, finalidad primordial del Estado en su relación con el gobernado.

En otro aspecto, algunos tratadistas de derecho privado conceptúan la relación laboral que existe entre los trabajadores y el Estado como un contrato de prestación de servicios, mandato o de adhesión, y algunos estudiosos del derecho público consideran que la relación jurídica que nace entre aquellos es un acto unilateral del Estado que consiste en realizar sus actividades a través de sus representantes, que son los servidores públicos, a través de los contratos administrativos o públicos.

Por su parte el derecho administrativo, que surge a causa del surgimiento de la Administración Pública, lo define como un acto condición en el que el Estado a través de sus organismos aplica un ordenamiento determinado para otorgarle facultades a los servidores públicos para que lleven a cabo ejercicio de sus funciones.

Existe una gran controversia entre los propios estudiosos del derecho administrativo que tratan de diferenciar a la *actividad pública, servicio administrativo o servicio público* que realiza el Estado y la *función pública*, sin embargo, debe entenderse como conceptos diferentes ya que, el servicio público es el objeto de la función pública, que es realizada a través los servidores públicos del Estado en apego a las facultades que la ley les otorga para su ejercicio.

### 2.3. Objetivos que persigue la función pública.

A través de la función pública se establecen los límites que tienen los servidores públicos, fijando un ámbito de competencia, facultades y deberes para efecto de cumplir cabalmente con la función a la cual fueron encomendados en apego a su respectivo nombramiento.

El objetivo primordial de la función pública puede desprenderse del artículo 39 constitucional que señala:

*“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

El pueblo, la voluntad popular, admite la creación de un poder público que organice la administración del ente denominado Estado para que persiga el fin de beneficiar a la comunidad en su conjunto, en la organización de ese ente jurídico se determina que ciertas personas deben llevar a cabo las funciones que servirán para lograr aquel fin primordial y se da la tarea de seleccionar a los servidores públicos para el ejercicio de la finalidad del Estado, el objetivo primordial de la función pública, unos se eligen a través del voto; otros se designan mediante diversas figuras como la propuesta de ternas, exámenes de aptitud o sencillamente invitaciones a participar en los órganos públicos.

A través de mecanismos legales se persigue que los servidores públicos no actúen en beneficio propio, sino en beneficio de la población, objetivo de la función pública.

Debe de entenderse que ante la imposibilidad del pueblo de autogobernarse de manera colectiva, surge la necesidad de transferir el poder a los órganos que ejercen el poder público, entendido como el conjunto de

facultades que tienen los órganos, y los servidores que los integran, para crear normas jurídicas, aplicarlas y la solucionar controversias legales.

Es de este precepto constitucional, del que nace el objetivo de la función pública que es que el ejercicio del poder público en favor del pueblo, sin embargo, esta necesidad de formar órganos y dependencias para el establecimiento del Estado Mexicano es otorgado únicamente para su ejercicio donde los servidores públicos no son titulares del poder público, sino únicamente lo desarrollan las funciones que les son atribuidas.

Por eso, es esencial que la actuación de los servidores públicos esté encaminada a satisfacer las necesidades generales del pueblo y no a intereses ajenos a la función pública o, a intereses de grupo o, de particulares. El objetivo es lograr tal finalidad a través de la profesionalización, capacitación y evaluación de las capacidades de los servidores públicos y mediante la revisión del cabal cumplimiento de sus funciones, en caso contrario debe ser sancionado.

### 3. Servidor público.

El servidor público está definido en el artículo 108 constitucional de la siguiente manera:

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

*incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.<sup>8</sup> Todos ellos tendrán el cargo de servidor público, otorgándole las facultades y los deberes que las propias leyes que dan origen a su existencia.”*

Por lo que, en términos generales, se denomina servidor público a toda aquella persona que presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral que establece el apartado B, del artículo 123 constitucional, con el propósito de llevar a cabo las atribuciones, funciones o tareas asignadas por el ordenamiento correspondiente.

El maestro José Dávalos, define a los servidores públicos como aquellas *“personas físicas que prestan sus servicios en la realización de función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.”<sup>9</sup>*

Los servidores públicos pueden clasificarse de diversa manera, el maestro Juan Francisco Arroyo Herrera, cita al maestro Duhalt Krauss, que los clasifica respecto de: la naturaleza jurídica de su vinculación; la duración de la relación laboral; la naturaleza de las labores y la adscripción; el documento que origina la relación laboral y conforme a la partida presupuestal.

Respecto de la naturaleza de vinculación, se pueden dividir: en relación civil y relación laboral según su rango, que pueden ser altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Por lo que hace, a la clasificación por la duración de la relación laboral, estos se pueden dividir en de planta y temporal.

La clasificación por la naturaleza de las laboras y la adscripción, pueden ser: de confianza o de base.

---

<sup>8</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Artículo 108.

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **“Trabajadores al servicio del Estado” Diccionario Jurídico Mexicano**. Edit. Porrúa. México. 1995. p. 3107.



Por lo que hace a la clasificación de acuerdo al documento que origina la relación laboral, pueden ser: con nombramiento o inscritos en las listas de raya; con *nombramiento*, pueden ser: definitivos, provisional, interino, por tiempo fijo, por obra determinada; los *inscritos en listas de raya*: obreros, técnicos, administrativos, especialistas y provisionales.

Finalmente, la clasificación respecto de la partida presupuestal, se consideran: numerarios, supernumerarios, obreros de base y eventuales.

Sin embargo, todos los anteriores, pueden ser clasificados de forma general de acuerdo a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en dos categorías: los trabajadores de confianza y los de base, que integran todas las clasificaciones antes citadas.

Los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, son los que se contemplan en el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, establece una lista de servidores públicos que pueden ser contemplados dentro de esta categoría, que a la letra dice:

*“Artículo 5. Son trabajadores de confianza:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores;*

*Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.*

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

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

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

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

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

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

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

*En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de*

*Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.*

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

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

*V.- (Se Deroga).<sup>10</sup>*

Por otra parte, los trabajadores de base se entiende que son todas aquellas personas que por exclusión no son nombradas en el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, conforme al artículo 6° de mismo ordenamiento.

### 3.1. Derechos.

Todos los habitantes del Estado Mexicano, con fundamento en el artículo 1° constitucional, gozarán de las garantías individuales que la propia constitución otorga. En el caso que nos ocupa, también los servidores públicos, gozan de estas garantías. Es pertinente destacar el derecho contenido en el artículo 5° constitucional, que permite a todas las personas para dedicarse a cualquier profesión u oficio lícitos, sujetándose a los lineamientos que la propia constitución establece.

La disposición suprema en materia de trabajo burocrático, es el apartado B del artículo 123 constitucional, y su ley reglamentaria que es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que recoge y amplía los derechos laborales reconocidos por la Constitución, los cuales son: jornada de trabajo,

---

<sup>10</sup> **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional.** México. 2004.

descanso y licencia, salario y prestaciones, económicas, designación y promoción, estabilidad en el empleo, asociación sindical y defensa de intereses, instrumentos de trabajo, seguridad social, así como prestaciones sociales y culturales.

La *jornada de trabajo*, debe de ser: ordinaria, que no exceda de ocho horas cuando sea diurna y de siete cuando sea nocturna, en caso de ser mixtas, no podrán exceder de siete horas y media; así como las extraordinarias, son aquellas que exceden de las horas ordinarias, las cuales serán pagadas dobles de las ordinarias y no podrán exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Respecto del *descanso y licencias*, se establece que conforme al Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas, expedida en 1977, establece de forma clara cuales serán los días de trabajo, sin embargo, el horario puede variar dependiendo de la dependencia de que se trate y que será establecida conforme su ordenamiento interno. Aquellos trabajadores que tengan en su cargo más de seis meses, gozarán de un período vacacional de veinte días por año, que será dividido en dos períodos anuales de diez días cada uno y recibirá una prima vacacional del treinta por ciento adicional sobre su salario correspondiente a dichos períodos.

### 3.2. Obligaciones.

Asimismo, es importante precisar que los servidores públicos de igual manera son sujetos que tienen ciertas obligaciones que la propia Constitución, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los propios estatutos y reglamentos de la propia dependencia donde laboren.

Una de las obligaciones que tiene todo servidor público, tal cual lo señala la propia constitución en su artículo 128, señala de la siguiente manera:

*“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”*

De este artículo se advierte de manera puntual la importancia que reviste el hecho de ser servidor público para el orden jurídico mexicano, es decir, es la propia constitución la que obliga a todos los servidores públicos al respeto de la misma, debiendo cumplir cabalmente con sus obligaciones conferidas a su cargo o comisión.

De igual manera exige el respeto por parte de los servidores públicos a las garantías individuales que reconoce la propia constitución, como lo es el derecho de petición (artículo 8), derecho a un debido proceso (artículo 14), derechos en materia penal (artículos 18, 19, 20 y 21) entre otros, esto es, ningún servidor podrá afectar, atentar o violar las garantías individuales otorgados a los gobernados; que en determinado caso, tendrán la facultad de solicitar la restitución de la garantía violada a través del juicio de amparo e incluso podrían iniciar un juicio de responsabilidad en contra del servidor público que realice dicha violación.

Atendiendo a lo anterior, cabe señalar que una de las obligaciones primordiales por parte del servidor público es cumplir con las funciones que el propio ordenamiento reglamentario de cada una de las dependencias de gobierno establece para cada uno de los cargos o comisiones; ya que todo servidor público está cumpliendo una determinada función pública que el propio Estado le confirió en beneficio de los gobernados, no en beneficio personal,

Asimismo, el artículo 44 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, establece de manera muy general, diversas

obligaciones primordiales que todo servidor público, no importando el cargo o comisión que desempeñe, debe cumplir, las cuales se enumeran a continuación:

- a) Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.*
- b) Observar buenas costumbres dentro del servicio.*
- c) Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.*
- d) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.*
- e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.*
- f) Asistir puntualmente a sus labores;*
- g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y*
- h) Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.*

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina de igual forma las obligaciones que tienen los servidores públicos al ejercer las funciones y atribuciones determinadas en cada uno de los estatutos y reglamentos que regulan su cargo o comisión, estableciendo de manera concreta las imposibilidades que tienen respecto de utilizar medios a su alcance por su cargo o comisión para la obtención de un beneficio personal e incluso de un tercero; la buena conducta en el ejercicio de sus funciones; la imposibilidad de obtener beneficios adicionales de las contraprestaciones comprobables que el

Estado le otorga por su cargo o comisión, obtenidos a través del ejercicio de sus funciones, entre otros

Cabe precisar que el artículo antes citado se encuentra relacionado con el artículo 113 constitucional, ya que éste establece que las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos determinarán las obligaciones que cada servidor público tiene con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del trabajo.

Las obligaciones que determina el propio artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son las siguientes:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su*



*responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*

- VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*
- VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*
- VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*
- IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*
- X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el*

*cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

*El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

*XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

*Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.*

*Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley<sup>11</sup>;*

- XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley<sup>12</sup>;*
- XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*
- XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*
- XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*

---

<sup>11</sup> **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**. 2004.

<sup>12</sup> **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**. 2004.

- XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;*
- XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*
- XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*
- XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta*

*restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*

*XXIV.-Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

Sin embargo, como ya se estableció no son las únicas obligaciones que tienen los servidores públicos, ya que también estarán determinadas dentro de lo estatutos y reglamentos que regulen el cargo o comisión que se desempeñe.

En caso de que algún servidor público incumpla con sus obligaciones determinadas por la Constitución o las leyes que de ella emanen, incurrirá en responsabilidad civil, penal o administrativa.

### 3.3. Normatividad jurídica.

Son las Contralorías de las dependencias públicas las que desempeñan esta importante función que consiste en vigilar que cada órgano del poder público cumpla con las directrices diseñadas para cada organismo y que los servidores públicos, de manera independiente, lleven a cabo su actividad apegada a la proyección de metas y objetivos de cada dependencia. Estos órganos públicos tienen como finalidad primordial el seguimiento y vigilancia de las actividades programadas anualmente y dirimir, administrativamente, aquellas inconformidades denunciadas por los particulares o detectadas oficialmente en perjuicio de la función pública. Cada órgano que desempeña funciones del Estado tiene dentro de su estructura un área que programa, diseña y vigila el debido cumplimiento de las tareas públicas en función de su desempeño.

### 3.4. Responsabilidad de los servidores públicos.

Los servidores públicos, en los casos en los que no desempeñen debidamente la función que les impone la ley, incurren en responsabilidad, que como lo establece el maestro Sergio García Ramírez, pueden ser de carácter civil, penal o administrativa.

El maestro Gabino Fraga, explica que *“la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autos, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal”*<sup>13</sup>

Debido a lo anterior, surge la necesidad de establecer diversas reglas que regulen la actuación indebida de los servidores públicos, cuyas sanciones podrán ser de carácter económico, la inhabilitación, destitución o inclusive que se instaure un procedimiento de carácter penal contra el servidor público, permitiendo que el actuar de los servidores públicos sea más apegado al estricto derecho y consciente de las posibles responsabilidades en las cuales podría incurrir por el indebido cumplimiento en sus deberes de acuerdo a su función pública a favor del gobernado.

Por lo que el 31 de diciembre de 1982, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que abroga a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980; la cual analiza de forma más detallada las faltas en las que puede incurrir un servidor público por un actuar diferente al señalado por la ley que deben de respetar para el buen ejercicio de su cargo o comisión; en ella se

---

<sup>13</sup> Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Trigésimo novena edición. Edit. Porrúa. 1999. p. 169.

establece conforme al artículo 1º de la propia ley, que regirá sobre los sujetos de responsabilidad en el servicio público; obligaciones en el servicio público; responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político; autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; autoridades competentes y los procedimientos para la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y registro patrimonial de los servidores públicos; permitiendo así que toda acción por parte del servidor tenga una consecuencia jurídica, obligándolo a cumplir con sus funciones, respetando el derecho de seguridad jurídica de los gobernantes, ya que el término de responsabilidad, en términos generales como lo explica el maestro Rafael I. Martínez Morales “es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia”<sup>14</sup>.

En tales condiciones y en determinado caso que un servidor público lesione bienes jurídicos protegidos por las leyes penales, podrá incurrir en *responsabilidad penal*; ahora bien, en el caso de que al realizar sus funciones afecte intereses públicos, podrá incurrir en *responsabilidad civil*; asimismo, si al desempeñar su encargo que le fue conferido y al realizar las funciones legales confieras, incumpliendo con sus obligaciones, podrá incurrir en la *responsabilidad administrativa*.

Es necesario aclarar que el servidor público podrá incurrir en una de las responsabilidades antes citadas o en varias de ellas al mismo tiempo.

En el caso de la *responsabilidad penal* de los servidores públicos se encuentra regulada por el Código Penal Federal, comprendidos en los artículos 212 al 224, estableciendo que tipos de delitos pueden cometer los servidores públicos en los casos de incumplir con sus obligaciones y en su función pública, pudiendo cometer los delitos de:

---

<sup>14</sup> Martínez Morales, Rafael I. **Derecho administrativo : 3er. y 4o. Curso**. Tercera Edición. México. Edit. Oxford, p. 405.

1. Ejercicio indebido de servicio público: Aquel servidor que ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales; asimismo, que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido; que teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal Centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; aquel servidor público, que por sí o por interpósita persona, sustraiga destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión; y por último, aquel que teniendo obligación por razón de empleo, cargo o comisión, de custodia, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares instalaciones u objetos, incumpliendo su deber en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones y objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado. (artículo 214 del Código Penal Federal)
2. Abuso de autoridad: Aquel servidor que cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; cuando ejerciendo sus funciones



*o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier contexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no lo haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviese en sus atribuciones; cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; cuando, con cualquier pretexto, obtenga de su subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio; cuando el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá*

*el contrato otorgado; cuando autorice o contrate a quien se encuentra inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación y cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación. (artículo 215 del Código Penal Federal)*

3. *Desaparición forzosa de personas:* *Aquel servidor público que independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención. (artículo 215 Bis del Código Penal Federal)*
4. *Coalición:* *En los casos de que varios servidores públicos se unan para tomen medidas contrarias a una ley o reglamento, impidiendo su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. (artículo 216 del Código Penal Federal)*
5. *Uso indebido de atribuciones y facultades:* *En los casos de que los servidores públicos indebidamente otorguen concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal y del Distrito Federal; otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes o servicios, o colocación de fondos y valores con recurso*

*públicos; todos aquellos que soliciten o promuevan la realización, el otorgamiento o la contratación indebidas ya citadas; y aquel que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aportación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hicieren un pago ilegal. (artículo 217 del Código Penal Federal)*

6. Concusión: *Lo comete aquel servidor público, que a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley. (artículo 218 del Código Penal Federal)*
7. Intimidación: *Aquel servidor que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar a ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; asimismo, lo comete aquel servidor que con motivo de la querrela, denuncia o información a la que ya se hizo mención, realice conducta ilícita o omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vicio familiar, de negocios o afectivo. (artículo 219 del Código Penal Federal)*
8. Ejercicio abusivo de funciones: *Aquel servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos,*

*económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; asimismo, lo comete aquel servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o alguna de las personas mencionadas. (artículo 220 del Código Penal Federal)*

9. *Tráfico de influencias*: *Aquel servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenas a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; asimismo, aquel que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquier persona a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 del Código Penal Federal. (artículo 221 del Código Penal Federal)*
10. *Cohecho*: *Aquel servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. (artículo 222 del Código Penal Federal)*
11. *Peculado*: *Aquel servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, su por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa; asimismo, aquel que*

*indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos antes descritos, de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona. (artículo 223 del Código Penal Federal).*

12. Enriquecimiento ilícito: *Aquel servidor público que con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito, y no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (artículo 224 del Código Penal Federal)*

Cabe señalar que, los servidores públicos, también pueden encuadrar en el tipo penal de delincuencia organizada.

Sin embargo, existe cierta protección constitucional a favor de ciertos funcionarios públicos, lo que anteriormente se le denominaba fuero constitucional, pero con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, cambio de denominación a *declaración de procedencia*, aunque el fuero sigue existiendo como tal, que es el *“derecho que tienen los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal.”*<sup>15</sup>.

El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece quienes están considerados como altos funcionarios y protegidos por esta declaración de procedencia, que a la letra dice:

---

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **“Fuero Constitucional” Diccionario Jurídico Mexicano**. Edit. Porrúa. México. 1995. tomo D – H. p. 1485.

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

En caso de que la Cámara de Diputados, considere que debe hacerse la declaración de procedencia, el acusado queda automáticamente separado de su cargo para permitir que el ministerio público, así como los jueces en materia penal, procedan en contra del servidor público, pudiendo imputarle responsabilidad penal.

Asimismo, se tiene que hacer la declaración de procedencia a aquellos servidores, que contempla el párrafo quinto del mismo máximo ordenamiento, que es el caso de Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; sin embargo, las legislaturas locales son quienes deben decidir sobre la misma.

Cabe señalar que de igual forma el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra dentro de este supuesto; sin embargo, debe existir una petición ante la Cámara de Diputados, que explique la procedencia del

juicio político, y en términos del artículo 111 constitucional, será la Cámara de Senadores quien resuelva sobre la declaración de procedencia.

Es menester pues aclarar que, los servidores públicos de referencia al cometer delitos, en el ejercicio de sus funciones, pueden gozar de lo que se conoce como fuero constitucional, es decir, debe de existir una declaración de procedencia, y no así en aquellos casos en los que servidores cometan algún delito en su esfera como ciudadano, esto es, delitos como robo, homicidio, lesiones, entre otros.

El maestro Sergio García Ramírez en su libro de Derechos de los Servidores Públicos señala que los servidores públicos pueden incurrir en *responsabilidad civil*, es decir, cuando estos realizan hechos o actos en el ejercicio de sus funciones, causando daños a los particulares.

Si bien es cierto, el título cuarto de la Constitución no define lo que es la responsabilidad civil, el artículo 111 constitucional, establece que aquellas demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirán declaración de procedencia.

El artículo 1910 del Código Civil Federal, establece claramente lo siguiente:

*“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”<sup>16</sup>.*

Es decir, cualquier servidor público que en el ejercicio de sus funciones produzca o menoscabe la esfera de otro individuo, a consecuencia de esta produciendo un daño de carácter civil, tendrá como consecuencia una responsabilidad de carácter civil.

---

<sup>16</sup> **Código Civil Federal.** artículo 1910.

Sin embargo, tratadistas como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, explican que la responsabilidad civil no debería de ser del servidor público, sino del propio Estado, como se establece en el artículo 113 Constitucional, ya que se trata de una responsabilidad objetiva y no así una responsabilidad civil, ya que los servidores públicos actúan en representación del Estado y no propio su propio derecho.

Por otra parte, respecto a la *responsabilidad administrativa*, los servidores públicos podrán incurrir en ella, conforme al artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando no se ajusten en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en esa ley, a fin de salvaguardar los principios de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público*.

Una de las peculiaridades de la responsabilidad administrativa, es que su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, esto es, el servidor público, podrá en su caso dependiendo de la falta cometida, desde una amonestación privada o pública hasta la inhabilitación temporal de su cargo, y la imposición de una multa de carácter económica.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, establece cuales deben de ser las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos para no incurrir en la responsabilidad administrativa cumpliendo la función que le fue encomendada y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause daño a la institución gubernamental o en su caso a un particular abusando o ejerciendo de manera indebida su cargo o comisión.

Actualmente, esta responsabilidad se ve íntimamente relacionada con el ejercicio de sus funciones, ya que en la actualidad la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es la encomendada para ejercer cualquier acción en contra de aquellos servidores



públicos que atenten contra los principios de la función pública que es el debido ejercicio de sus atribuciones en beneficio de la colectividad.

Los servidores públicos que podrán ser sujetos a responsabilidad administrativa lo serán aquellos que estén contemplados en el artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recurso públicos federales, así como refiere el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos.

Esto permite que el ejercicio de la función pública por parte de los servidores públicos se ejerza con responsabilidad ateniéndose al propio reglamento interno de la dependencia en la que labora, y al propio texto de nuestra Carta Magna.

Para efecto de imponerle a un servidor una sanción de carácter administrativa se debe de tomar en cuenta, conforme al artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;*
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”*

Las sanciones por una falta administrativa podrán ser alguna o varias de las contempladas en el artículo 13 del mismo ordenamiento:

- I.- Amonestación privada o pública;*
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*
- III.- Destitución del puesto;*
- IV.- Sanción económica, e*
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.”*

Pudiendo en cada caso aumentar la sanción o disminuirse en los casos de que se cause daños o perjuicios o se obtenga algún beneficio o lucro.

Por otra parte, es importante señalar que son determinados servidores públicos los que pueden incurrir en un cuarto tipo de responsabilidad, la llamada responsabilidad política; la cual podrá ser imputada al servidor público únicamente a través del juicio político.

El artículo 110 constitucional, establece cuales son los servidores públicos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, los cuales son:

- a) Senadores y diputados al Congreso de la Unión.*
- b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
- c) Consejeros de la Judicatura Federal,*
- d) Secretarios de Despacho*
- e) Jefes de Departamento Administrativo*
- f) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal*
- g) Jefe de Gobierno del Distrito Federal*
- h) Procurador General de la República*
- i) Procurador General de Justicia del Distrito Federal*
- j) Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito*
- k) Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal*
- l) Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal*
- m) Consejero Presidente*

- n) Consejeros Electorales*
- o) Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral*
- p) Magistrados del Tribunal Electoral*
- q) Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

El artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, establece que serán objeto de juicio político aquellos servidores públicos, cuando sus actos u omisiones, sean realizados en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se enumeran en el artículo 7 del mismo precepto legal, los cuales son:

- a) Ataque a las instituciones democráticas;*
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- d) Ataque a la libertad de sufragio;*
- e) Usurpación de atribuciones;*
- f) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- g) Omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y*
- h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

El juicio político en contra de estos servidores públicos, se iniciara en la Cámara de Diputados donde se tendrá que llevar a cabo la votación en pleno, y si la mayoría absoluta de los miembros presentes deciden proceder, habiendo terminado la substanciación del procedimiento y habiendo ejercitado el derecho de audiencia del servidor público, se hará la acusación ante la Cámara de Senadores, la cual, en pleno erigida como jurado de sentencia y a través de la decisión de las dos terceras partes de los miembros presentes, aplicará la sanción respectiva.

Por otra parte, también serán sujetos de responsabilidad política aquellos servidores públicos que cometan violaciones graves a la Constitución o las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el mal manejo de fondos y recursos federales. Ellos son:

- a) *Gobernadores de los Estados.*
- b) *Diputados locales.*
- c) *Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales*
- d) *Consejos de las Judicaturas Locales.*

Sin embargo, a diferencia del procedimiento que se sigue respecto de los servidores públicos que refiere el primer párrafo del artículo 110 constitucional; en este caso la Cámara de Senadores dictará una sentencia declarativa, la cual deberá de ser comunicada a las legislaturas de los Estados en su caso, para su estudio y la aplicación de la respectiva sanción.

#### 4. Servicio Civil de Carrera.

##### 4.1. Definición.

El Servicio Civil de Carrera debe ser definida para los fines del presente trabajo en la aplicación dentro de la Administración Pública, por lo que conforme a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual fue aprobada por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado”, celebrada en Santa Cruz Sierra Bolivia, 26-27 de junio de 2003, la cual fue presidida por México y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, de la cual México es parte y con fundamento en el artículo 133 constitucional, es Ley Suprema de toda la Unión, establece primeramente en el preámbulo de dicha carta que el término de *función pública* o *servicio civil*, que se usa en el primer capítulo no debe distinguirse ya que en muchos Estados dicho concepto varía; por lo que dentro del capítulo primero, Finalidades y Ámbito de la Carta, se define como el “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas, culturas, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.”<sup>17</sup>

Debe entenderse que lo que denomina la Carta Iberoamericana de la Función Pública, como *gestión del empleo*, no es más que los requisitos que deben de cumplir ciertos servidores públicos para poder aspirar a ocupar un determinado puesto o cargo en la Administración Pública. Y lo que determina como *gestión de las personas* es el proceso que establece el propio sistema del

---

<sup>17</sup> **Carta Iberoamericana de la Función Pública.** Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado. 2003.

Servicio Civil de Carrera para que ciertos servidores públicos aspiren a seguir ocupando otros cargos o comisiones de mayor jerarquía dentro del escalafón de la Administración Pública.

Asimismo, debe precisarse como lo manifiesta el maestro Francisco Longo Martínez<sup>18</sup>, en su trabajo “La calidad de los Servicios de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe : una metodología de evaluación”, elaborado para el VIII Congreso Internacional del CLAD<sup>19</sup> sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrada en Panamá en octubre de 2003”, que todo servicio civil debe ser evaluado conforme a cinco puntos principales:

- a) Eficiencia.
- b) Mérito.
- c) Consistencia estructural.
- d) Capacidad funcional, y
- e) Capacidad integradora.

a) *Eficiencia*. Debe evaluar el grado en el que se realiza la optimización del capital humano, en relación con la política fiscal y sus mercados de referencia; es decir, en nuestro caso, en relación con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados en un año fiscal determinado.

b) *Mérito*. Esta evalúa las garantías de profesionalidad del servidor público en el Servicio Civil de Carrera, es decir, su desenvolvimiento profesional.

c) *Consistencia estructural*. Se debe evaluar la solidez e integración sistemática del Servicio Civil de Carrera dentro del orden jurídico nacional, y puede ser dividido en tres ramas:

---

<sup>18</sup> Profesor redactor y ponente del proyecto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

<sup>19</sup> Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo.

c1) Coherencia estructural. En este se mide el grado de vinculación del sistema del Servicio Civil de Carrera en relación con la gestión del empleo, los recursos humanos y las prioridades que determina cada uno de los gobiernos dentro de su sistema.

c2) Consistencia directiva. Este mide el grados de desarrollo de la función de dirección, en lo que afecta a la gestión de personas.

c3) Consistencia de los procesos. Este mide el grado de desarrollo de los procesos básicos de la gestión del empleo y las personas, así como su interrelación.

d) *Capacidad funcional*. Se debe evaluar la capacidad del sistema del Servicio Civil de Carrera, es decir, evalúa la aplicación práctica del propio sistema, también puede dividirse en tres ramas:

d1) Competencia. Este mide la eficiencia con la que se aseguran niveles de cualificación profesionales adecuados, es decir, los estándares de evaluación de los exámenes.

d2) Eficiencia incentivada: Este mide el grado de eficiencia de las políticas y prácticas de gestión de las personas, referentes a los estímulos que se refieren a la productividad, su aprendizaje y la calidad del servicio que prestan los servidores públicos.

d3) Flexibilidad. Este mide el grado en que las políticas y prácticas del propio sistema, facilitan la adaptación a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones, es decir, de nuevos cursos de capacitación, así como la inclusión al sistema de nuevos cargos o comisiones dentro de la Administración Pública Federal.

#### 4.2. Objetivos que persigue.

El Servicio Civil de Carrera básicamente como lo establece el propio artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a

la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.

Es por lo que el Servicio Civil de Carrera ayuda a la profesionalización de la Administración Pública, permitiendo así la constante capacitación de los servidores públicos, permitiendo que estos permanezcan en sus cargos o comisiones sin importar el cambio de gobierno o de sexenio, fomentando así la continuidad de los proyectos dentro de la Administración Pública Federal.

Los objetivos principales que persigue el Servicio Civil de Carrera y citados en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley que se estudia:

- a) Profesionalización de la administración pública.
- b) Constante evaluación de los servidores públicos que ocupan los cargos o comisiones que son determinados en el propio sistema.
- c) Permitir una continuidad en los proyectos que se elaboren en las propias dependencias de gobierno.
- d) Permitir una estabilidad de los servidores públicos bajo una constante vigilancia de su actuar.
- e) Permite la transparencia y eficacia por parte de los servidores públicos.
- f) Fortalece a los órganos del Estado, y
- g) Permite el cumplir con los fines que persigue el Estado.

## 5. Administración Pública Federal.

La Administración Pública la define Héctor Jorge Escola como aquella “función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer



en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste”<sup>20</sup>

Sin embargo, existen otras definiciones de la administración pública, como es la del catedrático español Fernando Garrido Falla, que establece que “en sentido objetivo es una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo y en sentido subjetivo es un complejo órgano integrado en el Poder Ejecutivo”<sup>21</sup>.

Por su parte, el maestro George Vedel define a la administración pública como aquel conjunto de personas que cumplen con tareas de administración, en su acepción orgánica, refiriéndose tanto a la actividad administrativa como a los organismos que la realizan.

El maestro Acosta Romero establece que “la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativos y Judicial), su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos”.<sup>22</sup>

Existen dos corrientes por la que puede estudiarse la administración pública, los cuales son: orgánico y funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, la administración pública, se identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que dependan del mismo.

En el caso del ámbito federal, el Poder Ejecutivo, conforme al segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra conformado por el Presidente de la República, las Secretarías de

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**. Edit. Porrúa. 2002. Tomo VII. 642 p.

<sup>21</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**. Edit. Porrúa. 2002. Tomo VII. 641 p.

<sup>22</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Edit. Porrúa. 1995. Décimo segunda edición. 143 p.

Despacho, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados o empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos,

En el caso del ámbito local o estatal, se encuentra conformado por el Gobernador y todos los órganos que dependan de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o empresas estatales.

Y por último en el ámbito municipal, estará conformado únicamente por el ayuntamiento.

Por otra parte, desde el punto de vista funcional o dinámico, se analiza de una manera clara y concreta los actividades que debe de realizar una serie actor por parte del sector de la administración pública, para la satisfacción de los fines propios del Estado, los cuales utilizando su estructura jurídica, que se rige a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los propios ordenamientos internos de cada dependencia; el elemento material, que integra todo el patrimonio que es utilizado por la administración pública; y el elemento material, que está conformado por los servidores públicos.

La Administración Pública puede clasificarse de diversas maneras, como lo establece el maestro Miguel Acosta Romero, existen cuatro clasificaciones, a saber:

- a) Activa o Contenciosa.
- b) Directa o indirecta.
- c) Federal, Estatal o Municipal, y
- d) Centralizada, Desconcentrada o Descentralizada.

a) Activa o Contenciosa. Esta clasificación va encaminada a la actividad que se tiene dentro de la administración pública, esto es, la activa es aquella que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y ejerciendo su competencia conforma el propio ordenamiento jurídico interno; en el caso de la

contenciosa, será aquella conformada por tribunales administrativos que resolverán las controversias que se susciten entre el propio Estado y sus servidores públicos.

b) Directa o indirecta. Esta clasificación va encaminada al ejercicio de los órganos que integran la administración pública, esto es, en el caso de la directa, clasifica a todos aquellos órganos centralizados que conforman el poder ejecutivo; la indirecta por su parte, serán aquella que su ejercicio se hará a través de los órganos descentralizados o desconcentrados.

c) Federal, local o municipal. Está clasificación va encaminada a las autoridades que conforman el poder ejecutivo en sus diversos ámbitos de competencia, es decir, en el ámbito federal esta conformado por el Presidente de la República, y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado, Procuraduría General de la República, así como los órganos descentralizados y desconcentrados federales; el local, está conformado por el Gobernador y los órganos que auxiliar en el ejercicio de sus funciones, así como algunos órganos descentralizados y desconcentrados locales; y el municipal, esta conformado únicamente por el ayuntamiento.

d) Centralizada, Desconcentrada o Descentralizada. Esta clasificación básicamente está encaminada a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo; centralizada, en ésta los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo; desconcentrada, conformado por los órganos guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo respecta a su actuación técnica; descentralizada, en la que los órganos tienen personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto.

Atento a lo anterior, la clasificación sirve para poder definir a la administración pública, por su actividad, ámbito de ejercicio, de competencia e inclusive la estructura de la propia administración pública.

Antes de entrar al estudio de la estructura de la Administración Pública Federal, es necesario definir el concepto de la *organización administrativa* que da origen a su estructura interna, el maestro Miguel Acosta Romero, la define como “la forma o modo en que estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.<sup>23</sup>

Asimismo, cabe señalar que existe una diferencia entre órganos del Estado y órganos de la administración pública. El maestro Acosta Romero determina que los *órganos del Estado* serán aquellos elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, es decir, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y los *órganos de la administración pública* serán los elementos materiales y personales con estructura jurídica que les otorga competencia para realizar una actividad relativa al poder ejecutivo, en la parte centralizada, descentralizada y desconcentrada.

#### 5.1. Estructura de la Administración Pública Federal Centralizada.

La Administración Pública Centralizada, como lo define el maestro Rafael Ignacio Martínez Morales, es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública<sup>24</sup>, esto permite que el poder de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario e inclusive aquel que permita resolver conflictos de competencia, siempre dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal.

---

<sup>23</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Edit. Porrúa. 1995. Décimo segunda edición. 148 p.

<sup>24</sup> Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo : Primer Curso**. Edit. Harla. México. Segunda edición. 1994. 52 p.

Por su parte el maestro Acosta Romero, la define como “la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y ejecución”<sup>25</sup>.

La Administración Pública Federal Centralizada, conforme al segundo párrafo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que estará conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, asimismo la Procuraduría General de la República.

El titular de la Administración Pública Federal, lo será el Presidente de la República, conforme al artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este tendrá la facultad entre otras las contempladas en el artículo 89, fracciones II, III, IV, V y IX, que a la letra dicen:

“...

**II.-** Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

**III.-** Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

**IV.-** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

---

<sup>25</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Edit. Porrúa. 1995. Décimo segunda edición. 153 p.

**V.-** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

...

**IX.-** Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;...”.

Dichos servidores públicos serán los que conformarán la administración pública centralizada, a parte de aquellos órganos que conforman la presidencia de la República, los cuales serán las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República, tal como lo establece el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, la Administración Pública Federal, estará conformada a parte de la Presidencia de la República, por las Secretarías de Despacho o Secretarías de Estado, que conforme al artículo 26 del ordenamiento ya citado, serán 18 secretarías y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las secretarías de Despacho son las siguientes:

- a) Secretaría de Gobernación.
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- c) Secretaría de la Defensa Nacional.
- d) Secretaría de la Marina.
- e) Secretaría de Seguridad Pública.
- f) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- g) Secretaría de Desarrollo Social.
- h) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- i) Secretaría de Energía.
- j) Secretaría de Economía.
- k) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- l) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- m) Secretaría de Función Pública.
- n) Secretaría de Educación Pública.
- o) Secretaría de Salud.
- p) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- q) Secretaría de la Reforma Agraria, y
- r) Secretaría de Turismo.

Cada secretaría cuenta con un secretario, que conforme al artículo 89, fracción II, es nombrado por el presidente y lo podrá remover libremente; tienen delimitadas sus atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asimismo tienen un reglamento interior que determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, conforme al artículo 18 del mismo ordenamiento.

Cabe precisar que los titulares de las Secretarías, conforme al artículo 19 del mismo ordenamiento, deben expedir manuales de organización, de procedimiento y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, debiendo contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan.

Otro elemento que integra la Administración Pública Centralizada es la Procuraduría General de la República, es un órgano político administrativo, que conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se encuentra ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Agente del Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha ley y demás disposiciones aplicables.

Es preciso aclarar que se reformó el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que contemplaba a la Procuraduría General de la República, como un elemento de la Administración Pública Centralizada, sin embargo, lo sigue siendo, ya que no podría considerarse como una paraestatal o un órgano desconcentrado, así como se establece en el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que a la letra dice:

*“Artículo 67. Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.”<sup>26</sup>*

Asimismo, cabe precisar que carece de personalidad jurídica propia, presupuesto propio y poder de decisión, si bien es cierto, el titular lo será el Procurador, mismo que será nombrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, conforme al artículo 89, fracción IX de nuestra Carta Magna, actúa bajo sus órdenes y no de forma autónoma.

## 5.2. Estructura de la Administración Pública Federal Descentralizada.

La administración pública descentralizada forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como lo establecen los artículos

---

<sup>26</sup> **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**. Artículo 67. 2002.



90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El maestro Rafael I. Martínez Morales, define a la descentralización administrativa como “una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”.<sup>27</sup>

Los órganos descentralizados deberán ser creados conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, a través de una ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, con una personalidad, patrimonio propio y un régimen jurídico propio.

Dichos organismos deberán de tener como objetivo la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; a la prestación de un servicio público o social; o a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, conforme lo establece el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Asimismo, existen órganos de control y revisión, es decir, en relación a los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, lo realizarán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, la Cámaras de Senadores y de Diputados, tendrán dos facultades: la primera, conforme al segundo párrafo del artículo 93 constitucional, de requerir a los directores y administradores de los organismos descentralizados, estos tendrán la obligación de rendir la información que se les requiere en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades; y la segunda, conforme al tercer párrafo del mismo artículo, a través de una solicitud de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los

---

<sup>27</sup> Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo : Primer Curso**. Edit. Harla. México. Segunda edición. 1994. 127 p.

diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados.

Todos los organismos descentralizados tendrán los siguientes elementos conforme al artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

- a) Denominación del organismo.
- b) Domicilio legal.
- c) Objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley.
- d) Las aportaciones y fuentes de recursos para integrara su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento.
- e) La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.
- f) Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.
- g) Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo.
- h) Órganos de Vigilancia, así como sus facultades, y
- i) El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

### 5.3. Estructura de la Administración Pública Federal Desconcentrada.

El maestro Rafael I. Martínez Morales, define a la desconcentración administrativa como “una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo : Primer Curso**. Edit. Harla. México. Segunda edición. 1994. 108 p.

Por su parte el maestro Miguel Acosta Romero, define a la desconcentración administrativa como la “forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas.”<sup>29</sup>

Por su parte el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que el origen de los órganos desconcentrados, lo será para que exista una mayor eficacia y eficiencia del despacho de los asuntos de competencia de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

Cabe aclarar que una de las características primordiales de los órganos desconcentrados lo será la dependencia del órgano hacia la Presidencia de la República o en su caso a una Secretaría de Estado.

El maestro Miguel Acosta Romero, explica que existen características básicas de los órganos desconcentrados que son los siguientes:

- a) Son creados por una ley o reglamento;
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado;
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central;
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen;
- f) Tiene autonomía técnica;
- g) Dependen siempre de un órgano superior.
- h) Su denominación es variada.

---

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Edit. Porrúa. México. 1995. Décimo segunda edición. 480 p.

- i) La naturaleza jurídica de cada organismo no es general, sino dependerá en cada caso en concreto.
- j) En ocasiones podrá tener personalidad propia.

## 6. Servidores Públicos.

### 6.1. Director General.

Los Directores Generales son aquellos servidores públicos que a grandes rasgos tienen la función de planear, programar, dirigir y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a su cargo.

Las atribuciones de cada Director General se encuentran plasmadas en el Reglamento Interno de cada una de las dependencias gubernamentales e inclusive las paraestatales también cuentan con un reglamento interno propio donde se encuentran reglamentadas sus atribuciones.

Sus atribuciones serán la atención de los asuntos relevantes que correspondan a la Dirección General a su cargo; suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones; formular la propuesta del anteproyecto de programa de presupuesto anual de la propia Dirección; proporcionar información, datos y la cooperación que sea requerida al área de su competencia; coadyuvar en la Dirección General su cargo con otras dependencias de la propia Secretaría o de cualquier otra dentro de la Administración Pública; intervenir en la contratación, desarrollo, capacitación, promoción, adscripción y licencias del personal a su cargo, entre otros.

El Director General es uno de los servidores públicos con mayores atribuciones dentro de una dependencia de la Administración Pública Federal, ya que si bien es cierto tendrá que hacer constantes reportes a su superior jerárquico, que podría ser un coordinador de direcciones generales, un subsecretario o el propio secretario de estado, no es obstáculo posee una gama

de atribuciones con gran capacidad para poder tomar decisiones; teniendo a su cargo varias Direcciones de Área.

De igual forma, cabe aclarar que el cargo de Director General es clasificado como trabajador de confianza, como lo establece el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

## 6.2. Director de Área.

El Director de Área por su parte, es aquel que tiene como función la de planear, programar, dirigir y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la Dirección de Área a su cargo.

Sus atribuciones serán la atención de los asuntos relevantes que correspondan a la Dirección de Área a su cargo; suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones; formular la propuesta del anteproyecto de programa de presupuesto anual de la propia Dirección; proporcionar información, datos y la cooperación que sea requerida al área de su competencia; coadyuvar en la Dirección de Área a su cargo con otras dependencias de la propia Secretaría o de cualquier otra dentro de la Administración Pública; intervenir en la contratación, desarrollo, capacitación, promoción, adscripción y licencias del personal a su cargo, entre otros.

El superior jerárquico del Director de Área es un director general, a quien tendrá que presentarles constantes reportes, lo cual no es obstáculo respecto de la toma de decisiones a su cargo; teniendo a su cargo varias Subdirecciones de Área.

De igual forma, cabe aclarar que el cargo de Director de Área es clasificado como trabajador de confianza, como lo establece el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

### 6.3. Subdirector de Área.

El Subdirector de Área por su parte, es aquel que tiene como función la de planear, programar, dirigir y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la Subdirección de Área a su cargo.

Sus atribuciones serán la atención de los asuntos relevantes que correspondan a la Subdirección de Área a su cargo; suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones; formular la propuesta del anteproyecto de programa de presupuesto anual de la propia Dirección; proporcionar información, datos y la cooperación que sea requerida al área de su competencia; coadyuvar en la Subdirección de Área a su cargo con otras dependencias de la propia Secretaría o de cualquier otra dentro de la Administración Pública; intervenir en la contratación, desarrollo, capacitación, promoción, adscripción y licencias del personal a su cargo, entre otros.

De igual forma, cabe aclarar que el cargo de Subdirector de Área es clasificado como trabajador de confianza, como lo establece el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

### 6.4. Jefe de Departamento.

El Jefe de Departamento es aquel a través de la coordinación con los diversos subdirectores de área, realizará actividades de planeación, programación, dirigir y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la Jefatura de Departamento a su cargo.

De igual forma, cabe aclarar que el cargo de Jefe de Departamento es clasificado como trabajador de confianza, como lo establece el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

## 6.5. Enlace.

El Coordinador de Enlace es aquel que tiene como función la de entrelazar a los diversos sectores de una determinada dependencia gubernamental, para el efecto de agilizar, planear y programar las labores comunes que tienen los diversos sectores gubernamentales.

Sus atribuciones serán la de formular y promover la integración de un sistema de información gubernamental de determinada dependencia de gobierno, que permita conocer y atender los requerimientos sobre los avances, resultados e impactos de los programas a cargo de la Secretaría o dependencia gubernamental y del Sector Coordinador; fomentar, impulsar y coordinar la planeación participativa mediante mecanismos de seguimiento y evaluación de metas, compromisos, proyectos y programas a cargo de determinada Secretaría o dependencia gubernamental y del Sector Coordinador; promover una descentralización que garantice una mayor participación en la toma de decisiones y corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, que permita efficientar los tiempos y reforzar la instrumentación de la política de cada una las dependencias; fomentar el federalismo a través de la transparencia de funciones y recursos para la operación de programas que estén a cargo de dependencias gubernamentales y que sea conveniente su operación por las entidades federativas; acordar con su superior jerárquico, la ubicación por regiones de programas y acciones especiales de la Secretaría con respecto a las propuestas y necesidades de las entidades federativas, así como vigilar su desarrollo y cumplimiento, establecer y operar un sistema de respuesta institucional que facilite la coordinación, capte, analice y, en su caso, promueva la instrumentación de las programas y proyectos propuestas para mejorar el desarrollo de las actividades de la Secretaría o dependencia y del Sector Coordinado, entre otros.

De igual forma, cabe aclarar que el cargo de coordinador de enlace es clasificado como trabajador de confianza, como lo establece el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

En este capítulo básicamente se explica someramente la razón primaria de la existencia del Estado Mexicano, cuáles son sus inicios y sus etapas históricas que contribuyeron a la construcción del México actual.

Se estudia la formación del Estado partiendo de sus elementos primarios; a saber: la *población*, como el elemento personal conformado por un conglomerado humano que reside en un cierto espacio; el *orden jurídico*, sistema de relaciones jurídicas de coordinación, subordinación y de supra a subordinación en función de lo que regula la norma jurídica; el *territorio*, que se define como el espacio dentro del que este grupo de personas establece sus límites de acción de manera permanente y, por el *gobierno*, que es el órgano que ejerce el poder público o poder soberano, utilizando la fuerza coactiva o el imperio de la ley, haciendo obligatorias sus determinaciones e imponiendo sanciones a quienes exterioricen un conducto antijurídica.

De igual manera se estudiaron, de manera muy general, los primeros antecedentes históricos del Estado Mexicano iniciando con la época prehispánica, en la que los gobiernos estaban basados en la cuestión sacerdotal y teocrática, precisando una brecha entre las clases sociales, diferenciando a aquellos que formaban parte de la nobleza y el sacerdotado y aquellos que no tenían derecho por no haber nacido en ese núcleo. Posteriormente; estudié la conquista, que debe entenderse como atropello a nuestras raíces culturales, en la que España impuso su orden jurídico a través de las armas y abusos para colonizar y evangelizar a los indígenas explotando nuestros recursos naturales como el oro y la plata.



Desde el punto de vista jurídico, ese choque cultural trajo consigo avances de carácter legal, como la creación de los municipios a partir de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, que fue una significativa institución del derecho público español surgido en la época visigoda.

La formación del municipio dio origen a la institucionalización del ayuntamiento o cabildo donde, a diferencia de lo que se conoce actualmente, los alcaldes tenían una función judicial, los regidores tenían una función económica administrativa y los síndicos una función de representación.

Por otra parte; se estudian en este Capítulo diversos momentos históricos como la creación del Consejo de Indias, la Primera Audiencia, la Segunda Audiencia, el establecimiento del Virreynato, y la independencia de la Nueva España a través de la firma de la Constitución de Apatzingán en 1814, antecedente de los nueve documentos constitucionales que dan origen al Estado Mexicano en los que se plasma la voluntad social y el deseo de que el Estado garantice las necesidades sociales a través de sus instituciones y los servidores que trabajan en ellas.

Otro de los puntos importantes lo es lo relativo a la cuestión de las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos al no dar cabal cumplimiento a las funciones conferidas en los cargos que ocupan, cuestión que resulta de gran interés para la ley en estudio ya que una de las finalidades de la implementación del Servicio Civil de Carrera es la debida capacitación de los servidores públicos para que estén conscientes de los fines del Estado, lo que requiere la sociedad y las funciones que deben de desempeñar para que no incurran en responsabilidad.

El interés plasmado en este Capítulo al explicar, en síntesis, los orígenes del Estado Mexicano y los diferentes factores que intervienen en él, es tener una mejor comprensión acerca de las finalidades de aquel y el por qué del interés de formar una Administración Pública Federal profesional que capte servidores públicos debidamente preparados para ocupar los cargos conferidos.

La definición de la función pública es una de las principales aportaciones del presente capítulo para la ley en estudio, entendiéndola como la actividad que realizan los servidores públicos para el cumplimiento de uno de los principales fines del Estado, a saber; la eficiente prestación de servicios a la clase gobernada para proporcionar servicios públicos a la comunidad, seguridad pública que asegure tranquilidad social, una economía nacional sana y equitativa, la implementación de programas sociales que ayuden a la población vulnerable principalmente, entre otros.

Es fundamental que los servidores públicos cumplan eficazmente sus obligaciones para que el Estado mismo logre el bienestar social que coadyuve al crecimiento nacional. Se requiere de servidores públicos más capacitados que tengan contacto directo con las necesidades sociales para lograr que México crezca social, económica, política, jurídica y culturalmente.

Un tema importante en este capítulo es que, guardando la importancia de la clasificación entre servidores de base y de confianza, debe tenerse en cuenta que todos los trabajadores al servicio del Estado tienen, en mayor o menor medida, la obligación esencial de lograr mejores resultados del servicio público en beneficio del gobernado; para ello, es trascendente que se considere el mérito, la preparación, la antigüedad en el trabajo y el esfuerzo demostrado por cada servidor público en su función dentro de la administración pública en todos los órdenes del ejercicio gubernamental.

Asimismo, es importante destacar la definición del Servicio Civil de Carrera de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Santa Cruz Sierra Bolivia, 26-27 de junio de 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que, como ya se explicó, es el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articula y gestiona el empleo público en una realidad nacional determinada; aplicando tal definición a México, podríamos decir que se requiere de un Servicio Civil de Carrera serio en el que los factores políticos de la vida nacional no interfieran obstaculizando la profesionalización

de la administración pública que busca una eficaz prestación de servicios públicos a través de servidores mejor preparados, con mayor capacitación, comprometidos con la sociedad y no con intereses de grupo. México requiere de servidores públicos competentes que comprendan que su función es lograr el beneficio de la población sin lucimientos personales, ni beneficios a costa del servicio público, que sean conscientes socialmente y sensibles a la grave problemática de pobreza que abarca alimentación, educación y desarrollo humano.

Finalmente, se considera que la Ley en estudio no es de aplicación general a toda la Administración Pública Federal ya que, en apego al artículo 90 constitucional es centralizada y paraestatal, carece de normas que consideren que la Administración Pública Federal Paraestatal debe integrarse al servicio profesional de carrera.

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES DE LA PRODUCCIÓN DE LA LEY EN ESTUDIO.**

1. Ley de arreglo del cuerpo diplomático, en 1853.

Como ya se explico en el anterior capítulo, fueron necesarios de diversas etapas históricas para poder establecer el Estado Mexicano, una de ellas lo es el establecimiento del gobierno a través de la Constitución de 1824, estableciendo un régimen de gobierno republicano federal, que si bien es cierto todavía contenía ciertas normas con influencia conservadora por la influencia española dentro del congreso constituyente de dicho año, que se fueron modificando a través de los diversos pensamientos conservadores y liberales que fueron apareciendo en la historia, hasta el México que actualmente se conoce.

La idea de crean un Servicio Civil de Carrera en México viene desde hace varios años, pero no se le había dado la importancia que se le está dando en la actualidad. Uno de los primeros antecedentes históricos de la ley en estudio es dentro del Servicio Exterior Mexicano.

Una de las causas por las que el Servicio Civil de Carrera aparece por primera vez en la rama de servicio exterior mexicano es porque al independizarse de la corona española y al surgir el Estado Mexicano, provoca un gran impacto a nivel internacional, razón por la cual tuvo que crearse un servicio lo suficientemente capaz, para que en representación de México, explicara al mundo el movimiento social que se había suscitado en nuestro país, el gobierno que se había conformado y a través de vías diplomáticas convencer a los demás países que México tenía un gobierno capaz, estable y serio.

Existe una gama de leyes que se promulgaron en esta rama con la finalidad de conformar al cuerpo de agentes diplomáticos, lo cual no es estudio del presente trabajo de investigación, sin embargo, una de esas leyes si

conforma el primer antecedente histórico que se tiene en el Servicio Civil de Carrera en México, la cual se denomina *Ley de arreglo del cuerpo diplomático*, expedida el 25 de agosto de 1853. En dicho ordenamiento se intentó codificar las distintas disposiciones en materia diplomática que se habían dictado desde 1821, definió un nuevo orden jerárquico del cuerpo diplomático, además de confirmar la composición de las legaciones ordinarias, extraordinarias y consulados de México en el extranjero, creadas a través de Ley del Servicio Exterior Mexicano expedida en 1929, pero la principal aportación de dicha ley, radica en las disposiciones relativas a establecer las cualidades que los empleados diplomáticos debían de tener y las reglas para nombrarlos, como es el requisito de tener nacionalidad mexicana para formar parte del cuerpo diplomático, cualidades de todo empleado diplomático, como es la buena reputación, la acreditada aptitud, la probidad calificada en cualesquiera de las profesiones honrosas y literarias, si bien es cierto no existía todavía un sistema lo suficientemente capaz de selección a través de exámenes objetivos para poder determinar cual era el mejor candidato para ocupar el cargo, es el primer antecedente histórico que se conoce sobre el Servicio Civil de Carrera en el Estado Mexicano.

2. Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales en el gobierno de Porfirio Díaz, en 1911.

El primer antecedente que se tiene respecto del Servicio Civil de Carrera se elaboró en el gobierno del presidente Porfirio Díaz Mory, en la segunda etapa de su gobierno. En la búsqueda de la profesionalización de la administración pública, se emite un decreto que se refiere a la reglamentación minuciosa de los decretos y nombramientos de los servidores públicos y posteriormente en el año 1886 se publica la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 106 constitucionales en la que, se establecen por primera vez algunas sanciones como la destitución del cargo y la inamovilidad, incorporando por

primera vez en un ordenamiento jurídico la responsabilidad de los servidores públicos.

Porfirio Díaz Mory en un intento por establecer el Servicio Civil de Carrera presenta, en 1911, el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales en el cual se propone que se alcance la profesionalización de la administración pública a través méritos y conocimientos, y no debido a lazos amistosos.

Una de las razones que fundaron dicho proyecto de ley en esta etapa histórico (1910 a 1917) lo fue, sin duda, los reclamos de las fuerzas populares y el movimiento revolucionario que, por su ideología permitió grandes avances jurídicos y económicos.

Sin embargo, debido a la lucha constante entre liberales y conservadores, que aún existe, no se dio una continuidad a tan importante proyecto y, tomando en consideración la diversidad de pensamiento de los mandatarios en el período revolucionario, llegaron otras ideas y propuestas de diferente índole que detuvieron la oportunidad de avanzar en el servicio profesional de carrera.

### 3. Formación de la Confederación Nacional de la Administración Pública en 1922.

Afortunadamente, los proyectos por alcanzar una profesionalización de la administración pública no terminaron ahí.

De la expedición de la Constitución de 1917, que reforma la de 1857, se encuentra la modificación al artículo 123 constitución que, inicialmente, no prevé la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos, señalando que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados los podrían legislar en materia de trabajo.

En 1922 surge una inquietud por parte de los servidores públicos del Gobierno Federal encabezado por el Presidente de la República, Álvaro

Obregón Salcido, que da origen a la creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), que tenía como propósito de, como lo señala el maestro Omar Guerrero, *“fungir como una congregación profesional de servidores públicos con fines sociales y económicos, destinada a promover su prosperidad material e intelectual”*<sup>1</sup>.

Tras el surgimiento de esta confederación, se crean treinta asociaciones locales y una Sociedad Económica de Prevención que operó a través de una Asociación de Consumo, una Asociación de Construcción y una Caja de Ahorro.

Esta confederación, básicamente, tiene como finalidades el otorgamiento de un seguro oficial; la prevención de emergencias que se susciten en las áreas de trabajo de los servidores públicos; el apoyo entre sus integrantes en caso de cesantía; jubilación, y la parte más importante consistente en la búsqueda de propiciar la formación de la carrera administrativa por medio de un proyecto de Ley del Servicio Civil.

Teniendo como base la creación de dicha confederación, en el año de 1924, se forma la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) que, a diferencia de la Confederación Nacional de la Administración Pública, instituye la figura de Delegados situados en las dependencias de la Administración Pública Federal. Como primer paso hacia una profesionalización de la administración pública esta asociación da pauta a la entrada en vigor el 2 de marzo de 1925 del Reglamento del Departamento de Contraloría.

#### 4. Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí en 1923.

Uno importante antecedente en la carrera civil en la administración pública es la Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí que tiene como finalidad regular y avanzar en la profesionalización de la administración pública.

---

<sup>1</sup> Guerrero, Omar. **El funcionario, el diplomático y el juez**. Edit. Plaza y Valdés Editores. México. Primera edición. 1998. 453 p.

La Ley del Servicio Civil se crea el 31 de junio de 1923 denominando a la carrera civil como el trabajo administrativo que era desempeñado por los servidores de la administración estatal en las oficinas públicas de San Luis Potosí y de los municipios que lo conforman.

La propia, con el fin de establecer los órganos que regirán y procurarán por la aplicación de la ley en cuestión, crea la Comisión del Servicio Civil que se integraría por los Secretarios del Congreso; el Oficial Mayor del Gobierno de Estado; uno de los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, y el Secretario del ayuntamiento de la Capital del Estado.

Esta comisión estaba encargada de implementar la normatividad para regular los exámenes por oposición para el desempeño de un determinado puesto en la administración pública del Estado o en los municipios; de igual manera estaba a cargo de la vigilancia y expedición de los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos, lo que permitía la vigilancia de esos parámetros bajo de un sistema de ingreso y promoción de la administración pública local.

Por otra parte, esta Ley del Servicio Civil proveía a los servidores públicos de un alto grado de estabilidad, protegiéndolos en caso de incapacidad permanente y a la familia en caso de muerte. De igual forma, les brindaba seguridad en el empleo sin importar si formaban parte o no de algún partido político, estableciendo la obligación para todos los servidores públicos de mantenerse al margen de manifestaciones de carácter político con índole partidista, restringiendo así su pensamiento e ideología partidista únicamente como militante pasivo y en su calidad de elector.



5. Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación en el gobierno de Emilio Portes Gil, presentada por el Partido Nacional Revolucionario en 1935.

Antes de entrar al estudio del proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, veamos otro intento para alcanzar la profesionalización de la administración pública: el 12 de abril de 1934 se implementó el servicio civil, en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, en busca de estabilidad en los empleos desempeñados por los servidores públicos, este decreto permaneció vigente hasta el 30 de noviembre de 1934.

En este decreto no se incluyeron mecanismos de promoción y ascenso pero, permitió la no remoción de los servidores públicos que estaban desempeñando algún cargo. Una de las principales aportaciones de este ejercicio sobre el servicio civil fue que se distinguió de manera categórica a los trabajadores de base y de confianza, permitiendo que solamente aquellos serían considerados dentro de los beneficios de dicho el servicio civil y no los de confianza.

Un nuevo intento de establecer el servicio civil se dio durante la época del Gobierno de Portes Gil, en 1935. Una comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario dentro del Instituto de Estudios Sociales del propio instituto político, elaboraron un proyecto de Ley del Servicio Civil.

En ese proyecto se hizo una diferencia categórica entre trabajadores de base y de confianza; sin embargo, a diferencia del decreto promulgado por Abelardo L. Rodríguez, se redujo de manera drástica los trabajadores excluidos del servicio civil, ya que se estipuló que los únicos que no conformarían el servicio civil serían: los colaboradores de la Presidencia de la República; las Secretarías Particulares; los Subsecretarios; los Secretarios Generales; Oficiales Mayores; el Tesorero y el Contador de la Federación; los Jefes y Subjefes de las Unidades Administrativas de las Secretarías; de los Departamentos Autónomos y dependencias federales; los miembros de

comisiones, juntas y consejos organizados en atención a leyes especiales y a trabajadores por contrato.

El Servicio Civil de Carrera en este proyecto contempla a todo el Gobierno Federal en su conjunto; es decir, a cada una de las dependencias de la administración pública, los organismos de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial.

La aplicación de ese Servicio Civil de Carrera sería vigilado a través de una Comisión, la cual tendría como función la de preparar de igual forma los exámenes, conformar los jurados e informar de las vacantes de los cargos o comisiones.

Algo relevante en este intento por profesionalizar el Servicio Civil de Carrera es la disposición categórica que señalaba, como la única forma de integrarse a la administración pública, en los puestos que no fueran únicos de los trabajadores de confianza, tendría que ser por medio de un examen de ingreso y concurso de las vacantes, que en su caso y no habiendo algún servidor público que escalafonariamente pudiera cubrir esa vacante, tendría que llevarse a cabo mediante convocatoria pública.

Este proyecto marca una pauta importante en el surgimiento del Servicio Civil de Carrera en México, porque permite estabilidad en el empleo de los servidores públicos y ascenso a través de méritos y conocimientos.

6. Ley del Servicio Civil en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, en 1941. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND).

Cabe señalar que, antes del Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio 1988-1994, existieron diversos intentos por la profesionalización de la administración pública, como fue en 1965 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) que tenía como finalidad iniciar un proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal; en 1971-1976 se elaboran las Bases para el

Programa de Reformas Administrativas del Gobierno Federal, que consideró acciones en 11 programas de tipo macroadministrativo para la reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público y, en virtud de ello, en 1972 se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal; en 1976-1982, durante el gobierno de López Portillo, se constituyó un programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal y se estableció un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que garantizara los derechos de los trabajadores, se establecieron, en los años 1977 y 1978, las bases para realizar los movimientos del personal tomando en cuenta las aptitudes y experiencias de los servidores públicos; en 1982-1988, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, cuyo propósito fue establecer el servicio civil del carrera.

Sin embargo, estos intentos por el establecimiento del Servicio Civil de Carrera y la búsqueda por la profesionalización de la Administración Pública Federal, se quedaron en proyectos, aunque algunos se llevaron a cabo pero, desafortunadamente tuvieron trascendencia sexenal.

Sería hasta el Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994, cuando se profundiza en la reforma del Estado y en la modernización de la Administración Pública Federal.

En ese Plan Nacional de Desarrollo surge de nuevo la necesidad de incluir políticas que vayan encaminadas a profesionalizar las actividades propias de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se consideró un programa de capacitación; en la Comisión Nacional de Agua, se instituye el Sistema de Especialización en Hidráulica; se publica en 1992 el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asume las funciones realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo

que tendría a su cargo el establecimiento de los lineamientos y normas en materia de administración de personal.

Asimismo, se expide la Ley del Servicio Exterior Mexicano en 1994, en la que se establece las reglas para aquellos funcionarios que desean incorporarse al cuerpo diplomático, fija que personal conformará al servicio y define que todo personal de carrera será permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México.

De igual forma, en la Procuraduría General de la República, se crea el Instituto de Capacitación como resultado de la fusión del Instituto de Policía Judicial Federal y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, con el objetivo de establecer planes y programas de desarrollo para la capacitación y profesionalización de servidores públicos que conforman esa importante actividad.

En el Instituto Federal Electoral, se crea el Servicio Profesional Electoral con el objetivo de asegurar el desempeño profesional de los servidores públicos que conforman este ramo, mediante la capacitación de los funcionarios que tengan las atribuciones de dirección, mando y supervisión.

Dentro de la Procuraduría Agraria, se crea el Estatuto del Servidor Profesional Agrario cuya finalidad consistió en establecer normas para organizar, operar y desarrollar el Servicio Profesional Agrario permitiendo así la aplicación de un sistema de ingreso, permanencia y ascenso.

## 7. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, al iniciar el ejercicio de sus funciones, continúa en la búsqueda por la consolidación de los procesos para establecer un sistema de permanencia de los servidores públicos en sus cargos

o comisiones y en la profesionalización de la administración pública que asegure altos niveles de calidad y eficacia.

Mediante consulta popular se estableció el Servicio Civil de Carrera para los servidores públicos de la Procuraduría General de la República; posteriormente, se crea, a través de un acuerdo en 1995, la Unidad de Responsabilidades y Evaluación Profesional que se encargaría de la capacitación y especialización de los servidores públicos que conforman este ramo, creando así el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, como un órgano técnico de la propia Procuraduría, que tenía como propósito la capacitación, actualización, especialización, seguimiento y evaluación de las conductas y desempeño de los servidores públicos que conforman este ramo.

El surgimiento de esta Unidad de Responsabilidad y Evaluación Profesional permite la puesta en práctica del Servicio Civil de Carrera.

Por otra parte, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en diciembre de 1995, se modifica la denominación de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, por la de Dirección General de Normatividad y Servicio Civil; de igual forma en 1996 se crea la Unidad de Servicio Civil.

#### 8. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

El Programa de Modernización de la Administración Pública elaborado en el período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 1996, tiene como objetivos generales el analizar y mejorar la función pública con la finalidad de establecer una mayor eficiencia y eficacia de la función pública.

Este programa se encuentra dividido en subprogramas, uno de ellos es la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, por medio del

cual, se busca la capacitación de los servidores públicos, a través de estímulos de productividad y buen desempeño, busca de igual forma garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos a través del fortalecimiento de los valores éticos, honestidad, eficacia y dignidad de la prestación de los servicios públicos por parte de los funcionarios que conforman la Administración Pública Federal. En dicho programa se considera la vinculación de las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Hacienda y Crédito Público; además, de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado con la finalidad que se facilite la implementación del servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todos los funcionarios en la Administración Pública Federal.

Igualmente se instala el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación y los Comités de Zona en la Procuraduría General de la República, con fundamento en este Programa de Modernización de la Administración Pública, se establece de manera obligatoria el servicio civil del carrera como un requisito indispensable para ejercer el cargo de Ministerio Público, Policía Judicial y Servicios Periciales.

Mediante un decreto presidencial, en ese mismo año, en el Instituto Federal Electoral se establece la carrera administrativa a través del Servicio Profesional Electoral, en el cual se establecen las bases de formación y desarrollo para el personal profesional que conforman dicho órgano electoral.

Igualmente, en ese año, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal define los principios, criterios y lineamientos para la operación institucional del Servicio Civil de Carrera estableciendo, de manera obligatoria, que para ocupar el cargo de Agente del Ministerio Público, Policía Judicial y Perito debían cumplir con el sistema de normas que regulan el ingreso capacitación, el desarrollo, la promoción, la especialización y el otorgamiento de estímulos.

En 1998 el Instituto Federal Electoral en cumplimiento con el Programa de Modernización de la Administración Pública, emite el Acuerdo del Consejo

General del Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1998, en el cual se establecen las bases para la elaboración y aplicación del método concursal para la designación de los coordinadores administrativos de las juntas locales y de los centros regionales de cómputo, definiendo los tipos de exámenes que se utilizarían para las respectivas evaluaciones. También se crea el Centro de Formación y Desarrollo del Instituto Federal Electoral que permitiría al propio Instituto Federal Electoral capacitar a los funcionarios que se integrarían al Servicio Civil de Carrera.

En 1999; con el Manual General de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se acuerda la creación de la Unidad de Servicio Civil que en la actualidad todavía existe y que tiene como objetivo primordial expedir y emitir las normas, la metodología y los procesos en materia de administración y desarrollo de personal encaminados a la aplicación del Servicio Civil de Carrera.

9. Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada presentada por el senador Esteban Moctezuma Barragán.

Como parangón, cabe mencionar que el Diputado Alejandro Díaz y Pérez Duarte, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa de Ley de Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal, dicho proyecto carece de objetividad respecto al concepto del Servicio Civil de Carrera en la administración pública ya que, si bien es cierto establece que los funcionarios públicos que conforman el Servicio Civil de Carrera lo serán hasta el nivel de director general, no existe una clasificación y designación de los aspirantes a ocupar determinados cargos que deberán evaluarse.

Como muestra de lo anterior puede observarse que en el contenido de las evaluaciones de los exámenes que se hace mención en dicho proyecto se consideran los tópicos siguientes<sup>2</sup>:

- I. De cultura general orientado al servidor público;
- II. De uso y conocimiento de la lengua nacional;
- III. De ética y valores, y
- IV. De las aptitudes específicas para el desempeño de la función.

Estos parámetros no permiten determinar si un servidor público se encuentra en aptitud de desempeñar un cargo o comisión ya que, debería analizarse los manuales de organización que regulen el encargo oficial; los aspectos legales respecto de las atribuciones del cargo; los derechos y obligaciones propios de la responsabilidad, y aquellas hipótesis de responsabilidad oficial.

Este proyecto, aunque busca la profesionalización de la administración pública, es poco serio ya que considera someramente un Servicio Civil de Carrera y contiene lagunas jurídicas que no garantizarían igualdad en las oportunidades.

El 22 de abril de 1998, en la sesión del Segundo Período Ordinario de la Legislatura LVII de la Cámara de Senadores, el entonces senador Esteban Moctezuma Barragán, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó un Proyecto de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada.

En la exposición de motivos, de este proyecto, se explica que se busca eliminar *“la práctica de que los nombramientos se basen en el llamado amiguismo o compadrazgo”* con la intención de asegurar un sistema claro y

---

<sup>2</sup> **Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1997**. LVI Legislatura (Nov/1994 – Ago/1997. Año Legislativo III (Sep/1996 – Ago/1997). Primer Período Ordinario (31/08/96 – 13/12/96). Sesión de 17-10-96. Número de Diario: 14.



transparente para reclutar y seleccionar a los servidores públicos con el cual el gobierno mexicano se encuentre en mejores condiciones para seleccionar las mejores mujeres y hombres para el servicio a la nación”<sup>3</sup>.

Existe una gran aportación en este proyecto porque establece, con carácter obligatorio, que los servidores públicos deberán someterse a exámenes de oposición y evaluaciones periódicas para mantenerse en sus encargos y para acceder a ascensos.

Se considera que la estructura que conformaría el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos estaría integrada por una Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño; una Comisión Técnica de la Unidad y por los Comités de Profesionalización y Desempeño de cada dependencia.

En el artículo 3º de dicho proyecto se establecen cuales servidores públicos no se sujetarían al Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos, serían<sup>4</sup>:

- I. El personal que preste servicios en la Presidencia de la República y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores, así como los puestos homólogos a estos cargos con excepción a lo dispuesto por el artículo 4 de este ordenamiento;
- II. Los miembros de las Fuerzas Armadas;
- III. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- IV. El personal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;

---

<sup>3</sup> **Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores**. Legislatura LVII. Año I. Segundo Período Ordinario. Diario 15. Abril 28, 1998.

<sup>4</sup> **Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores**. Legislatura LVII. Año I. Segundo Período Ordinario. Diario 15. Abril 28, 1998.

- V. Los Empleados Superiores de Hacienda;
- VI. El personal del magisterio; el personal médico, paramédico, enfermeras y grupos afines;
- VII. El personal adscrito al Servicio Civil de Carrera dependiente de la Procuraduría General de la República;
- VIII. Los servidores públicos a que se refiere el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- IX. Las personas que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetas al pago de honorarios, y
- X. Todo aquel personal en cuya dependencia, y que de acuerdo con la legislación aplicable, labora dentro de un sistema equivalente al de Servicio Civil de Carrera.

Otra importante aportación de este proyecto es el artículo 17 en el que se establece que los trabajadores que podrían formar parte del Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos son los trabajadores de base y trabajadores de confianza clasificación que, se establece en cuanto a los primeros, con fundamento en el artículo 6 de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, respecto de los segundos, en términos del artículo 5 del mismo ordenamiento; aportación importante que no se había tratado en proyectos o iniciativas anteriores.

De igual forma distingue a los propios trabajadores de confianza en dos tipos: servidores públicos de carrera y servidores públicos de libre designación, cumpliendo con las excepciones del propio artículo 3 ya citado anteriormente, que permite cierta flexibilidad respecto de los nombramientos de altos funcionarios que deberían ser ocupados por funcionarios de confianza por tratarse de cargos de dirección, de mando y supervisión.

Con el propósito de profesionalizar la administración pública, en este proyecto de ley no se deja en estado de indefensión a aquellos trabajadores de

base que han ocupado cargos o comisiones aún cuando haya cambiado el gobierno sexenal lo cual, como sabemos, ha propiciado cambios innecesarios de políticas de acción por justificar proyectos de índole partidista para ser aplicados durante un sexenio determinado.

Por otra parte, establece que los servidores públicos que formen parte al Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos y una vez concluida la etapa de evaluación, habiendo aprobado sus exámenes, deberán sujetarse a un período de prueba de su cargo o comisión por un período de 6 meses, innovación ésta que ningún proyecto o iniciativa lo había tratado o estudiado anteriormente.

Así mismo, establece una gama de mecanismos de capacitación en la que se obliga a las dependencias a establecer convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación científica o tecnológica y demás centros o asociaciones educativas y profesionales de reconocido prestigio.

En el artículo 64 se establece, como medio impugnación, el recurso de revocación que se interpondría ante la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño por considerar, algún servidor público, encontrarse en estado de indefensión; situación relevante ya que, el órgano que evaluaría la violación legal, en dicho proceso de impugnación, y calificaría la legalidad de la evaluación correría a cargo de otra instancia de la administración pública.

Finalmente, el artículo 68 establece que el órgano que resolvería cualquier controversia de carácter laboral que se suscitara entre los titulares de las dependencias de gobierno y sus trabajadores sería el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

10. Iniciativa de ley presentada ante la Cámara de Senadores por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el día 24 de octubre de 2000.

Esta iniciativa fue presentada ante la Cámara de Senadores en el primer período ordinario de sesiones de la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores el 24 de octubre de 2000, por el senador Rojas Gutiérrez, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, es un intento más por la profesionalización en la administración pública.

En la exposición de motivos se explica que la razón del proyecto de ley servirá *“para dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del gobierno federal, al tiempo de garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones”*<sup>5</sup>.

De igual manera propone, como propósitos fundamentales, lograr una administración pública eficiente y eficaz con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas; así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal determinando los derechos y obligaciones de los servidores públicos proporcionándoles estabilidad en el empleo, posibilidad de desarrollarse mediante la capacitación, estímulos, tener acceso a promociones laborales y determinar la permanencia en los cargos o comisiones a través de evaluaciones continuas de su desempeño como servidores públicos.

Esta iniciativa pretende la instauración de un sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación que permita, de una manera seria, la

---

<sup>5</sup> **Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores**. Legislatura LVIII. Año I. Primer Período Ordinario. Diario 17. Octubre 24, 2000.

profesionalización de la administración pública a través de la creación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

En otra parte de la exposición de motivos se establece que los propósitos fundamentales son, *“lograr una administración pública eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal”*<sup>6</sup>.

El párrafo segundo del artículo 2º, del proyecto de iniciativa en mención, recoge los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y lealtad a la institución; dichos principios permitirán que el Sistema del Servicio Civil de Carrera se aplique eficientemente.

Por su parte; el artículo 4, establece que los servidores públicos se clasificarán en: servidores públicos de carrera y los servidores públicos de libre designación.

Los servidores públicos de carrera serán aquellos funcionarios que pertenezcan al Sistema; es decir, ocuparán el cargo o comisión a través de méritos y evaluaciones continuas que elabore la propia Unidad del Servicio Profesional de Carrera. Se trata de Servidores Públicos de confianza, tanto operativos como los de mando hasta los Directores Generales y homólogos de acuerdo al Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cambio, los servidores públicos de libre designación serán aquellos funcionarios que ocupen su cargo o comisión a través de nombramientos discrecionales de los superiores jerárquicos de mayor jerarquía.

Otra aportación importante de dicho proyecto es la que se establece en el artículo 7 donde se regula que los trabajadores operativos de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al tal Sistema sujetándose a los

---

<sup>6</sup> **Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores**. Legislatura LVIII. Año I. Primer Período Ordinario. Diario 17. Octubre 24, 2000.

requisitos que establece el propio proyecto; es decir, no excluye a los trabajadores de base a presentar las evaluaciones respectivas para poder formar parte al servicio de carrera.

El Sistema del Servicio Civil de Carrera, en apego al artículo 15, estaría integrado por 7 subsistemas: Planeación de Personal, Ingresos, Plan de Carrera, Profesionalización y Desarrollo, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y, Evaluación,

El Subsistema de Planeación de Personal estaría a cargo de la elaboración de los instrumentos necesarios para la determinación de las necesidades institucionales de empleo público.

El Subsistema de Ingresos estaría a cargo de regular el ingreso de los servidores públicos de carrera de conformidad con los instrumentos de evaluación, mecanismos de preselección y selección, los tiempos autorizados para su presentación y los requisitos necesarios para formar parte del servicio profesional de carrera.

El Subsistema de Plan de Carrera estaría a cargo, en base al catálogo de puestos, de establecer las trayectorias de promoción, de puestos afines, ordenadas desde la menor, a la mayor responsabilidad dentro de una dependencia, así como los requisitos necesarios para su incorporación al servicio profesional de carrera.

El Subsistema de Profesionalización y Desarrollo estaría a cargo de establecer los modelos de profesionalización y desarrollo para los servidores públicos.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño estaría a cargo de establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y productividad para la obtención de ascensos, promociones, premios o estímulos.

El Subsistema de Separación estaría a cargo de operar formas y casos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o suspende temporalmente sus derechos.

El Subsistema de Control y Evaluación estaría a cargo de diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y corrección de la operación del servicio profesional de carrera.

Por otra parte, el artículo 59, prevé la posibilidad de que en caso de que el servidor público de carrera que ocupe determinado cargo, no apruebe los exámenes de evaluación continua, deberá presentar una nueva evaluación en seis u ocho meses y, en determinado caso de que no se aprobare, se prevé un último examen en el término de 30 días. En caso de no aprobarlo por tercera ocasión, el servidor público, deberá de ser removido de su cargo.

De igual forma que lo contemplado en la iniciativa del senador Esteban Moctezuma Barragán se prevé, en el artículo 85, el recurso de revocación que podría interponer el servidor público inconforme con su calificación, lo cual debería hacer en un 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. Dicho recurso se tendría que interponer ante la propia Unidad del Servicio Profesional de Carrera, lo cual atenta contra los derechos de los servidores públicos y garantía de seguridad jurídica, ya que la propia Unidad que evalúa no puede ser la misma que califique si esa evaluación fue acorde a derecho o no.

Asimismo establece en su artículo 90, que los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a dicho proyecto de ley serán resueltas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje salvo algunos casos en los que deba conocer el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en el artículo 11, fracción VI de su propia Ley Orgánica.

Como se puede apreciar en el presente Capítulo han existido, en el devenir del Derecho Mexicano, múltiples intentos para alcanzar una administración pública más eficiente que, históricamente, se han quedado solo en proyectos sexenales que al cambio de gobierno se olvidan por tratarse de iniciativas ligadas a intereses políticos.

De este capítulo se analizaron los diversos intentos por establecer un Servicio Civil de Carrera, que son: la Ley de arreglo del cuerpo diplomático en 1853; el proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados federales en el gobierno de Porfirio Díaz en 1911; la Formación de la Confederación Nacional de la Administración Pública en 1922; la Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí en 1923; el Proyecto de Ley del Servicio de la Federación en el gobierno de Emilio Portes Gil, presentada por el partido Nacional Revolucionario en 1935; la Ley del Servicio Civil en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez en 1941; la integración del Servicio Civil de Carrera en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 – 1994 (PND); la integración del Servicio Civil de Carrera en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995 – 2000 (PND); el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000 (PROMAP); la Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servicios Públicos de la Administración Pública Centralizada presentada por el senador Esteban Moctezuma Barragán en 1998 y finalmente la Iniciativa de ley presentada ante la Cámara de Senadores por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el día 24 de octubre de 2000, que da origen a la ley en estudio.

Uno de los primeros proyectos para establecer el servicio civil en México se dio en 1853 al crearse la “Ley de Arreglo del Cuerpo Diplomático” en la que se señalaban las cualidades que deberían tener los empleados diplomáticos y las reglas para nombrarlos. Cincuenta años después, en el período de Porfirio Díaz, el Servicio Civil de Carrera retoma cierta importancia, ya que se buscó



crear los mecanismos necesarios para que los servidores públicos permanecieran en sus cargos, buscando que en los gobiernos posteriores se fortaleciera, poco a poco, dicho servicio; a pesar de ello, muchos de esos proyectos carecían de seriedad y en algunos casos su aplicación tangible era imposible por los momentos históricos que vivía nuestro país: períodos gubernamentales en los presidentes no duraban mucho tiempo en su encargo provocando inestabilidad política en toda la nación e incertidumbre laboral en el personal que formaba parte de la administración pública. Durante el gobierno del Presidente Álvaro Obregón Salcido se tuvieron importantes avances, como es el caso de la formación de la “Confederación Nacional de la Administración Pública”, por otro lado tenemos la formación de la “Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí”, así mismo se localizan diversos proyectos que buscaban establecer un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal; finalmente, tenemos que en el período del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se crea el Sistema del Servicio Civil de Carrera en algunas dependencias: en 1992, el Sistema de Especialización en Hidráulica de la Comisión Nacional de Agua (CNA); en 1993, el Sistema Integral de Profesionalización (SIP) en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; en 1994, el Servicio Exterior Mexicano a través de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de ese año; posteriormente, el Servicio Profesional Electoral en el Instituto Federal Electoral, el Servicio Profesional Agrario, se crea el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. Durante este período se alcanza el mayor auge en la misión de crear el Servicio Civil de Carrera con programas y un sistema normativo preciso y ordenado.

En muchos de los casos citados, aún existe cierta influencia de las autoridades encargadas de la selección para beneficiar candidatos a cubrir las plazas requeridas ello no debe suceder ya que, para que el Servicio Civil de Carrera funcione eficientemente no debe depender de decisiones arbitrarias sino de que el aspirante cumpla con requisitos previamente establecidos en la

convocatoria y tener los conocimientos suficientes y las aptitudes necesarias para ocupar el cargo.

Con la finalidad de robustecer lo anteriormente expuesto debemos decir que en el Servicio Exterior Mexicano efectivamente existen los exámenes de aptitud para ejercer algún cargo dentro de dicho sistema; sin embargo, el objetivo de dicho servicio se ve afectado con el nombramiento de agentes diplomáticos y cónsules generales por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, facultad conferida en el artículo 89, fracción III, constitucional. Es positivo, democráticamente hablando, que dos Poderes de la Unión intervengan en la selección de los representantes del Estado Mexicano en el exterior; al respecto propongo que el Ejecutivo lleve a cabo esos nombramientos partiendo de la selección de los aspirantes a determinado encargo diplomático a través de exámenes rigurosos de aptitud.

México ha avanzado en esta materia, pero falta mucho por hacer ya que se requiere de un análisis serio de todos los proyectos históricos para poder formar un Servicio Civil de Carrera captando todas las ideas afines planteadas por años y establecer un sistema integral en beneficio del gobernado, destinatario final del artículo 39 constitucional.

### CAPÍTULO III

#### DERECHO COMPARADO

##### 1. Inglaterra.

En Inglaterra, hasta mediados del siglo XIX, no existía el Servicio Civil de Carrera, la promoción de los servidores públicos, se llevaba a través del llamado “*patronage*”, especie de control de la cámara de los comunes. Por medio de este sistema de buenas relaciones, los funcionarios que terminado sus funciones en la cámara de los comunes y que ya no tenían el interés de alcanzar un cargo político de una elección popular, ya sea en la cámara de los lores o de los comunes, ocupaban los puestos en la administración pública.

Al no funcionar este sistema, por no ser propio para la profesionalización de la administración pública, en 1810 se exigió presentar exámenes para el ingreso a la administración pública y después, en 1835, la Tesorería del Gobierno Británica, tomó en consideración aparte de realizar el examen de conocimientos, la antigüedad de los servidores públicos dentro de la propia administración pública buscando idoneidad de los candidato a ocupar algún cargo público.

Posteriormente, surgieron comités especiales que tendrían como objetivo investigar sobre los gastos de los servicios públicos y elaborar un importante informe con ideas innovadoras hacia la profesionalización de la administración pública; sin embargo, esta estrategia nunca se puso en práctica por su excesiva similitud con el “*patronage*”, que no permitió un acceso equitativo y profesional a la administración pública en Inglaterra.

##### 1.1. Informe Northcore y Trevelyan.

La sociedad británica, cansada de la figura del “*patronage*”, exigía una verdadera profesionalización de la administración pública, con funcionarios más

capacitados y con una mejor calidad en el empleo, y el Tesoro del Gobierno Británico, a través de su titular Charles Trevelyan en el período entre 1840 a 1859, elaboró, en compañía de Stafford Henry Northcote quien desempeñaba la función de secretario<sup>1</sup>, el 23 de noviembre de 1853 un informe llamado “La Organización del Servicio Civil Permanente”, mejor conocido como el Informe Trevelyan – Northcote, referente a la organización del servicio civil permanente, con la finalidad de desaparecer la figura del “patronage”.

Este informe, primordialmente, buscó definir la importancia que tendría el Servicio Civil de Carrera en Inglaterra, estableciendo de una forma ordenada y organizada un sistema que permita a la sociedad en general y al propio gobierno británico la formación de servidores públicos capaces, mediante una profesionalización de la administración pública.

Es relevante destacar tres puntos importantes de este informe:

1. Establece un sistema eficiente de exámenes rigurosos para la selección de los funcionarios públicos que ocupen los cargos o comisiones dentro de la administración pública.
2. Refiere un sistema de capacitación que permitiera al servidor público, alcanzar cargos de mayor jerarquía, a los que ocupan, en base a sus conocimientos y cualidades.
3. Busca propiciar un ambiente de unidad dentro del Servicio Civil de Carrera; ya que si bien es cierto, los servidores públicos compiten a través de exámenes para ocupar cargos públicos, debe de existir una unidad coincidente manera integral y uniforme.

La propuesta de este informe tuvo como finalidad crear un cuerpo permanente de funcionarios dependientes directamente del ministerio, responsable ante la corona y el Parlamento, con independencia, prestigio

---

<sup>1</sup> *legal secretary to the board.*

aprovechando la aptitud y experiencia de sus miembros. Por otra parte, considera una clasificación de los funcionarios que integrarían este sistema:

1. Clase Superior, integrada con aquel personal con formación universitaria, con una mejor preparación.
2. Clase Auxiliar, estaba integrada por aquel personal que contara con una buena educación en general pero sin una formación universitaria.
3. Clase Oficinista, estaba integrado por aquel personal suplementario con rangos de menor jerarquía.

También hace referencia a la selección adecuada de los aspirantes a través de exámenes rigurosos y un régimen de ascensos que basado en los méritos de los propios servidores públicos.

Este informe trajo consigo diversas opiniones que permitieron que el Servicio Civil de Carrera se fuera profesionalizándose en si mismo.

Fue hasta el año de 1860, cuando se formó la Comisión del Servicio Civil que fue aplicando paulatinamente un sistema de concursos para ingresar al servicio público con el objetivo de encontrar la más eficiente profesionalización de la administración pública. En el año de 1869 deja de existir, finalmente, el “*patronage*”.

Durante el período de 1870 a 1918, se crearon tres comités que vigilarían la debida aplicación del Servicio Civil de Carrera, estos órganos generaron importantes informes que permitieron al gobierno británico el mejoramiento del Servicio Civil de Carrera.

En 1918, al término de la Primera Guerra Mundial, se crea un Comité, nombrado por la Tesorería del Gobierno Británico, llamado Comité de Reconstrucción, que tiene como objeto estudiar los aciertos y desaciertos del Servicio Civil de Carrera para mejorar la ejecución de dicho sistema partiendo de la base de una mejor organización y un personal más capacitado.

Sería a través del estudio elaborado por este Comité de Reconstrucción, que se forma el Consejo Whitley el cual elabora uno de los documentos más importantes del Servicio Civil de Carrera en el gobierno británico, llamado “Report of the National Whitley Council Reorganization Committee”.

Distinguía primordialmente cuatro clases de funcionarios:<sup>2</sup>

1. Clase “writing assistants”; servidores públicos que cumplían trabajos mecánicos más sencillos.
2. Clase “clerical”; servidores públicos que cumplían trabajos de primera categoría.
3. Clase “executive”; servidores públicos que cumplían trabajos de dirección.
4. Clase “administrative”; servidores públicos que cumplían trabajos administrativos.

Esta serie de intentos por perfeccionar al servicio civil en Gran Bretaña no se agotó ahí, durante los años subsecuentes se seguiría buscando la manera en que la clasificación de los servidores públicos permitiera una mayor eficiencia en la función que desempeñaban así como la eficiencia del sistema de coordinación y evaluación para la elección de servidores públicos aptos.

## 1.2. Informe Fulton.

El 8 de febrero de 1966, el primer ministro Fulton Harold Wilson anunció, en la Cámara de los Comunes, la creación de un nuevo comité referente al Servicio Civil, el “Comité Fulton”, que tenía la finalidad de examinar y hacer recomendaciones referentes a la estructura del sistema del servicio civil y al

---

<sup>2</sup> **Report of the National Whitley Council Reorganization Committee.**

sistema de reclutamiento, que incluía un sistema de capacitación de los servidores públicos.<sup>3</sup>

Sin embargo, el informe que debía de presentar el “Comité Fulton” en el verano de 1967, se presentó hasta el año de 1968. Dicho reporte que adquiere el nombre de “Informe Fulton”<sup>4</sup>, es de gran relevancia para el Servicio Civil de Carrera en la Gran Bretaña ya que, de ahí se derivan grandes aportaciones.

De las principales críticas que realiza el informe en mención, son las siguientes:

1. El servicio civil estaba basado esencialmente en la inexperiencia y un sistema de carácter general. Esto se podía apreciar en la clase “administrative”, ya que los funcionarios cambiaban frecuentemente de trabajo, sin tener una educación profesional específica ni una capacitación adecuada para los trabajos que desempeñaban.
2. La clasificación de las diversas clases de funcionarios públicos impedían el buen desempeño del servicio civil. El Comité Fulton realizó una crítica al sistema de clasificación, ya que el mismo hacía al sistema de servicio civil fuera rígido y no permitía que los servidores públicos se movieran de clase. De igual manera el término de “clase” producía dentro de los servidores públicos un sentimiento de inferioridad, por lo que

---

<sup>3</sup> The United Kingdom Parliament. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep05.htm>. “On 8th February 1966, the Prime Minister Harold Wilson announced in the House of Commons the appointment of a Committee on the Civil Service (which became known as the Fulton Committee) 'to examine the structure, recruitment and management, including training, of the Home Civil Service, and to make recommendations'. The Committee was urged to report urgently, but although it set itself the target of reporting in the Spring of 1967, it found that its task was so demanding that it was unable to report until 1968. The Committee was not entirely happy with its terms of reference, which excluded the machinery of Government. The Committee found that 'at many points of our enquiry ... this imposed limits on our work; questions about the number and size of departments, and their relationships with each other and the Cabinet Office, bear closely on the work and organisation of the Civil Service”

<sup>4</sup> Report Fulton.

- el propio comité proponía usar el término de grupos y categorías, para el efecto de establecer una estructura de salarios.
3. Muchos científicos, ingenieros y otros profesionistas que pertenecían al servicio civil no se les otorgaba la responsabilidad y autoridad que merecían; por lo anterior, el Comité recomendaba que se les otorgara a dichos profesionistas una mayor capacidad de acción y de dirección, así como una capacitación adecuada para el mejor desempeño de sus trabajos. El Comité recomendaba la creación de una Escuela del Servicio Civil, para otorgar a los servidores públicos una adecuada capacitación.
  4. El Comité consideró que el Servicio Civil carecía de dirección, una de las razones es que el trabajo de la mayoría de los jóvenes que forman parte del servicio civil, no tienen poder de dirección y carecen de habilidades de discurso para poder responder preguntas que pudieren realizar los integrantes del parlamento. Para poder desarrollar las habilidades de dirección era necesario, pues, que aquellos que ocupan los cargos de administradores deberían tener mejor capacitación más especializada impartida por profesores que debían ser especialistas en la materia y científicos. Igualmente, el Comité recomienda que los principios de una “dirección responsable” sean parte de la capacitación, de acuerdo de esos principios el desarrollo individual de cada servidor público debe ser valorado de la manera más objetiva posible. Para innovar respecto de la habilidad de dirección deberían crearse departamentos en cada dependencia que promovieran nuevas técnicas para la enseñanza de las habilidades de dirección, creando programas de planeación a largo plazo



para su aplicación; así como, la creación de departamentos de planeación que aplicaran esta nueva política de administración. La autoridad que debiera de supervisar esta política de dirección debería ser el asesor político del ministerio (Senior Policy Adviser to the Minister).

5. El Comité consideró que no era suficiente el contacto del servicio civil con la sociedad en general; esto es, por una parte, porque los servidores públicos que pertenecen al servicio civil han permanecido casi toda su vida en el servicio civil y, por otra parte porque los procesos administrativos para pertenecer al servicio civil no habían sido difundidos adecuadamente por lo que, el comité recomendó mayor difusión; una mayor movilidad dentro de los escalafones del servicio civil por parte de los servidores públicos y promover la unidad de los servidores públicos. También el Comité recomendó una revisión periódica más corta de todas las acciones señaladas y la configuración de convenios de pensiones más flexibles.
6. El Comité, advierte que los mayores problemas del servicio civil se encontraban dentro de los servidores públicos que tienen poder de dirección dentro de la administración pública, ya que el servicio civil carecía de una debida planeación y comunicación entre la Comisión del Servicio Civil por lo que, se propuso la creación de un nuevo Departamento del Servicio Civil que trabajaría conjuntamente con la Comisión del Servicio Civil existente y en la creación de nuevos y mejores métodos de reclutamiento y mejores estándares de evaluación.

De lo anterior, se puede apreciar que el Informe Fulton aporta lo siguiente:

1. La formación de un Departamento del Servicio Civil, en la cual el titular sería el Primer Ministro pudiendo delegar la gestión operativa, facultado para coordinar y vigilar la administración del propio servicio civil; establecer procesos de selección; formación y capacitación de los servidores públicos.
2. La creación de una Escuela del Servicio Civil (Civil Service College) encargada de la formación y mejor capacitación de las técnicas de dirección de los funcionarios.
3. La implementación de sistemas unificados de salarios y ascenso por grado en las clases de funcionarios públicos que pertenecen al servicio civil.

Actualmente, el servicio civil en la Gran Bretaña esta basado, principalmente, en el Informe Trevelyan – Northcote pero, existe una gran influencia estructural del Informe Fulton. La clasificación de los servidores públicos es la siguiente:

1. *Administrative class*. Servidores públicos que se encuentran a cargo de funciones de dirección, organización, coordinación y control.
2. *Executive class*. Servidores públicos que se encargan de actividades de ejecución de la administración, en un principio estaban encargados de las funciones de suministros, contabilidad, contratación y tareas de inspección; posteriormente, sus funciones se diversificaron.
3. *Clerical class*. Servidores públicos cuya función va desde la clasificación de correos, elaboración de respuestas a

funcionarios sobre asuntos ínter departamentales, hasta la administración del personal, como es el pago de sueldos y nómina, entre otros.

4. *Clerical Assistant class*. Servidores públicos que tienen como función preparación, verificación y comprobación de documentos, estadísticas, registros y preparación de documentos sujetos a comprobación, manejo de máquinas de oficina y trabajos similares.
5. *Class of Temporary Cleros*. Servidores públicos que tienen como función las tareas de supervisión y el auxilio a los Clerical Officers y Clerical Assistants.
6. *Typing grades*. Servidores públicos mecanógrafos y taquimecanógrafos, su función es exclusiva por el tipo de trabajo y, no labores normalmente encomendadas a secretarías.
7. *Machine Operating class*. Servidores públicos que tiene como función la utilización de las herramientas propias en la administración; como son, sumadoras; calcularas y máquinas perforaditas de fichas. entre otras.
8. *Messengerial class*. Servidores públicos que se dividen en dos subclases, una son los mensajeros (messengers) que están encargados del traslado de papeles y expedientes de una oficina a otra; y otra clase son los custodios de papeles (paper-keepers) que su función es el resguardo, colocación y manejo de todo tipo de archivos y tareas similares.

Por otra parte, los órganos rectores del servicio civil en la Gran Bretaña son el Parlamento; los Comités del Servicio Civil; el Gabinete; la Tesorería y, los propios departamentos.

Uno de los Comités más importante es el llamado Comité de Selección, que está encargado de la evaluación de los servidores públicos aptos para los cargos dentro de la administración pública, cuya decisión es definitiva.

El servicio civil británico se ha caracterizado por sus bases legales de reclutamiento, por sus estatutos, por los órdenes del consejo, por las regulaciones formales y por las minutas elaboradas por la Tesorería.

## 2. España.

Ante la falta de un Servicio Civil de Carrera, existía un mecanismo por medio del cual, a través del tiempo, el servidor público que ocupaba un determinado cargo podría ocupar otro cargo de mayor jerarquía.

El 18 de enero de 1721, surge uno de los principales antecedentes de normatividad de los servidores públicos en España mediante el Decreto Real por el cual se expide el Estatuto Primigenio del Servidor Público Español en el cual se introducen diversas normas que permiten la protección de los derechos de los servidores públicos.

Posteriormente, el 18 de marzo de 1789, se decretó una nueva disposición que permitió la distinción de los servidores públicos que eran designados por el Rey y aquellos que no lo eran, es decir, aquellos servidores públicos que eran nombrados por servidores públicos de alto mando a través de una facultad delegada por parte del rey.

Sin embargo, la profesionalización de la administración pública no obtuvo grandes avances en esa época, sería hasta el año de 1821 cuando a través de la creación de un carrera administrativa especial para los empleados de la Real Hacienda permitió el establecimiento del derecho a la estabilidad y promoción de los servidores públicos que ejercían un cargo dentro de este rubro.

Juan Bravo Murrillo, político reconocido que fue Presidente de Gobierno de 1851 a 1852<sup>5</sup>, pugnó primordialmente por el establecimiento de un servicio profesional de carrera y el establecimiento de reglas para el ingreso en las carreras públicas<sup>6</sup>.

Cabe destacar que fue en el Real Decreto, de 18 de junio de 1852, donde se estableció la primera regulación española de la función pública o Servicio Civil de Carrera dentro de la administración pública española. Mediante este decreto se estableció la clasificación y reglamentación de carácter general, que regularía el establecimiento de los modos de ascender dentro del escalafón de la administración pública y el establecimiento de sueldos de acuerdo a su categoría. Las categorías que se establecieron fueron: Jefe Superior, Jefe de Administración, Jefe de Negociación, Oficial y Aspirante a oficial.

También, se considera la forma de selección que, primordialmente, se hacía con base en la antigüedad y con la participación de una junta de jefes de cada departamento administrativo que tomaban la decisión de la selección correspondiente, esto vino a ser el fundamento de los actuales consejos del Servicio Civil de Carrera<sup>7</sup>.

La profesionalización de la administración pública siguió desarrollándose, y fue hasta el 22 de julio de 1918 cuando se expidió la Ley por la que se Establecieron las Bases de la Regulación General de Funcionarios Públicos y su Reglamento de 7 de septiembre de 1919; así se dio inicio a contemplar, de una manera más general, el Servicio Civil de Carrera.

Más adelante, en 1963, se elabora el proyecto de la Ley de Bases de Funcionarios Públicos del Estado, que fue aprobado hasta 1964, en la cual se reorganizó el servicio público español a través de la unificación de los funcionarios públicos y del establecimiento de normas que regularían sus derechos, el establecimiento de la Comisión Superior de Personal, que

---

<sup>5</sup> <http://buscabiografias.com/cgi-bin/verbio.cgi?id=6123>.

<sup>6</sup> Guerrero, Omar. **El funcionario, el diplomático y el juez**. Edit. Plaza y Valdés Editores. México. Primera edición. 1998. 210 p.

<sup>7</sup> Guerrero, Omar. **El funcionario, el diplomático y el juez**. Edit. Plaza y Valdés Editores. México. Primera edición. 1998. 211 p.

principalmente regularía el ingreso de los funcionarios públicos a la administración pública por medio de una debida capacitación y formación académica.

También se suprimieron los grados y categorías de plazas administrativas lo que permitió que los funcionarios públicos pudieran aplicar para ocupar cualquier cargo dentro del escalafón de la administración pública; sin embargo, el sistema de concurso de méritos no funcionó como debía ya que, si bien es cierto, existía un concurso para ocupar cargos dentro de la administración pública la propia ley determinó que aquellos cargos de nivel superior no entraban dentro del Servicio Civil de Carrera por lo que, las designaciones debían hacerse por medio de libre designación.

Tratando de perfeccionar la profesionalización de la administración pública, mediante la promulgación de la Constitución de España, en 1978, por primera vez se pueden identificar los conceptos de funcionario, administración pública y sistema de función pública<sup>8</sup>.

Es importante precisar que la propia Constitución Española en la fracción I del artículo 103, hace referencia a la administración pública respecto de la función atribuida, haciendo referencia a que *“sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*<sup>9</sup>.

Sobre el mismo tema, la fracción III del mismo artículo señalado establece que, *“la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus*

---

<sup>8</sup> Muchos tratadistas y varios instrumentos jurídicos de otros países, definen al Servicio Civil de Carrera como función pública.

<sup>9</sup> **Constitución Española de 1978 : Artículo 103.** Ministerio del Interior del Gobierno de España. <http://www.mir.es/derecho/constit.htm>.

*funciones*<sup>10</sup>; es decir, se advierte la intención del legislador en continuar con la profesionalización de la administración pública.

Uno de los principales avances se dio hasta el año de 1984 cuando se expidió la “Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública” en la cual, en la fracción II del artículo 1, se establece que la finalidad de la ley tendría como objetivo dictar “*normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal docente e investigador, sanitario, de los servicios postales y de telecomunicación y del personal destinado en el extranjero*”<sup>11</sup>. Ello permitió un gran avance dentro de la administración pública española debido a que se señalan las normas que darán objetividad para la selección del personal que integrara el servicio civil, las bases del régimen de retribuciones respecto del desempeño de los funcionarios públicos.

Por otra parte, podemos observar, en el Capítulo VII, una de las principales aportaciones que establece la modificación en cuestiones laborales y sobre el régimen disciplinario y de seguridad social de los funcionarios lo cual permite, asegurar la permanencia de los servidores públicos dentro de la administración pública y la inclusión de un régimen de jubilación, seguridad social, disciplinario y respecto a la permanencia en los cargos cuando el servidor público pudiera asumir otro empleo público, como diputado, senador, formar parte del Tribunal Constitucional, desempeñar cualquier otro cargo de elección popular. En dichos casos los funcionarios públicos dejarán de pertenecer temporalmente al sistema de función pública podrían reincorporarse a su anterior cargo cuando terminara su situación de “*servicio especial*”<sup>12</sup>.

Una de las principales aportaciones de esta leyes la creación del Instituto Nacional de la Administración Pública, que en la actualidad sigue funcionando. Dicho órgano tiene la función de la capacitación y formación de los funcionarios

---

<sup>10</sup> **Constitución Española de 1978 : Artículo 103.** Ministerio del Interior del Gobierno de España. <http://www.mir.es/derecho/constit.htm>.

<sup>11</sup> **Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984.** [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/I30-1984.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I30-1984.html). Artículo 1.

<sup>12</sup> **Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984.** [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/I30-1984.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I30-1984.html). Artículo 29.

públicos, esta encargado de elaborar los procesos de selección y el propio perfeccionamiento de la administración pública.

Históricamente, cabe destacar que desde el 9 de septiembre de 1939, se había creado el Instituto de Estudios Políticos a través del cual el Gobierno de España cumplía con la finalidad de capacitar a los funcionarios públicos; posteriormente el 6 de septiembre de 1940, se crea el Instituto de Estudios de Administración Local del cual dependería la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos y, el 26 de julio de 1957 se crea el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios que se convertiría hasta en el Instituto Nacional de la Administración Pública hasta el año de 1984.

## 2.1. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de España.

Una de las normas que hasta la actualidad sigue funcionando, con algunas reformas, es la Ley 6/1997 expedida el 14 de abril, que se refiere a la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de España, lo que se buscó con la creación de esta nueva ley, principalmente, fue fijar claramente la organización que debía de tener la administración pública.

En el artículo 1 de la propia ley en comento, se señala que la función consistía en establecer el *“marco del régimen jurídico común a todas las Administraciones públicas, la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad”*.

De igual manera, con una normatividad adecuada, se busca la insistir en la profesionalización de la administración pública capacitando a los funcionarios; así como, implementar métodos de ascenso dentro del escalafón de la administración pública tomando en cuenta el mérito, la antigüedad y la capacitación. Se advierte la importancia que adquiere el Servicio Civil de Carrera o función pública, como lo denomina la propia ley, ya que dicho sistema



se incluye para toda la administración pública y no solamente en determinados sectores como se venía haciendo tanto en España como en otros países.

En base a lo anterior, se crea el Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública que se encuentra actualmente en discusión para su aprobación, en este anteproyecto se recopila la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública y la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada mediante el decreto 315/1964 de 7 de febrero<sup>13</sup>.

Con este anteproyecto se busca establecer un sistema ordenado de Servicio Civil de Carrera, recopilando los acercamientos que el gobierno español había experimentado en varias décadas, estableciendo una clasificación de funcionarios que pueden ser nombrados a través de libre designación o a través del propio sistema del servicio civil.

En el artículo 6 del referido anteproyecto se establecen los principios por los cuales que regirán la función pública:

- a) Sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.*
- b) Igualdad, mérito y capacidad.*
- c) Responsabilidad, incompatibilidad y objetividad como garantías del ejercicio objetivo e imparcial de la Función Pública.*
- d) Ética en el desempeño del servicio público.*
- e) Inamovilidad en la relación de servicio, como garantía de la independencia en la prestación de servicios.*
- f) Eficacia en el servicio a los intereses generales.*
- g) Eficiencia en la utilización de los recursos.*
- h) Jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de funciones y tareas asignadas al puesto de trabajo.*
- i) Coordinación, cooperación e información entre las Administraciones Públicas en materia de Función Pública.*

---

<sup>13</sup> <http://www.igsap.map.es/cia/dispo/25520.htm>.

- j) *Capacidad de autoorganización en la ordenación de la actividad profesional en la forma regulada en el Capítulo VIII de este Estatuto.*
- k) *Participación y negociación para la determinación de las condiciones de trabajo en la forma regulada en el Capítulo XVIII de este Estatuto.”*

Por otra parte, el artículo 4 del citado anteproyecto propone la promulgación de la Ley de Función Pública de la Administración General del Estado, indicando que las asambleas legislativas de comunidades autónomas<sup>14</sup> dicten la normatividad pertinente, en sus esferas competenciales, para la aplicación normativa en su ámbito administrativo.

El artículo 8, del documento en estudio, establece que el personal al servicio del personal administrativo se clasificará en categorías:

- a. Funcionarios de carrera;
- b. Interinos;
- c. Personal laboral;
- d. Personal eventual y,
- e. Personal estatutario del Servicio Nacional de Salud.

Esta clasificación, permite la distinción entre aquellos funcionarios que pertenecen al servicio civil y aquellos que desempeñan de manera eventual o temporal las funciones de esos cargos para los cuales es necesario pertenecer al servicio civil.

Una de las principales aportaciones que tiene este anteproyecto es el artículo 9 que, en su fracción I, define al funcionario de carrera *“en virtud de nombramiento legal, desempeñan servicios profesionales de carácter*

---

<sup>14</sup> Lo que en México se conoce como entidades federativas.

*permanente, retribuidos por las Administraciones Públicas y regulados por el derecho administrativo*<sup>15</sup>.

Dicho proyecto fue presentado por el Gobierno de España ante el Congreso de Diputados el 30 de junio de 1999, mediante la iniciativa número 121/000177<sup>16</sup>, en la VI Legislatura que ejerció su función legislativa de 1996 a 2000. En la actualidad se encuentra pendiente de aprobarse, debido a que la actual VIII Legislatura (2004 - 2008), lo tiene turnado a la comisión respectiva.

### 3. Francia.

En este país, ha existido en Servicio Civil de Carrera desde temprana época.

Con la extinción de los privilegios feudales y al haberse desquebrajado la monarquía a consecuencia de la revolución Francesa y de la promulgación el cuatro de agosto de 1789 de la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, se buscó la igualdad en todos los ámbitos de carácter político, social y de igual manera en la administración pública.

En la Constitución Francesa promulgada el 3 de septiembre de 1971, se estableció en el primer párrafo del título I en las Disposiciones Garantizadas por la Constitución lo siguiente:

*“La Constitución garantiza, como derechos naturales y civiles:*

*1º Que todos los ciudadanos son admisibles en los puestos y empleos, sin más distinción que la de las virtudes y los talentos;*

---

<sup>15</sup> **Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública.**

<sup>16</sup> **Congreso de los Diputados – Iniciativas Parlamentarias – VI Legislatura.**  
<http://www.congreso.es/>.

*2º Que todas las contribuciones serán repartidas por igual entre todos los ciudadanos en proporción a sus facultades.”<sup>17</sup>.*

De lo anterior se advierte que, los franceses siempre se han distinguido por conservar un sistema equitativo mediante el cual se pudieran salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Cabe destacar que Francia no tenía un ordenamiento general para los funcionarios públicos dentro de la administración pública, ya que existían ciertos ordenamientos denominados “Estatutos particulares” que regulaban ciertas ramas dentro de la administración pública. Fue hasta 1853, cuando se decretó el primer ordenamiento general, el cual fue el Régimen General de Jubilaciones.

### 3.1. Estatuto General de Funcionarios.

El 14 de septiembre de 1941 se crea el Estatuto General de Funcionarios, como ordenamiento legal para regular las relaciones del Estado con los servidores públicas, este Estatuto no duró vigente por mucho tiempo ya que, fue anulado tras la liberación de la ocupación alemana en la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, en 1945, se crea la Escuela Nacional de Administración, institución encargada de la formación de funcionarios públicos capacitados para ocupar cargos en la administración pública, favoreciendo su profesionalización.

En 1946 se expidió el primer Estatuto General de Funcionarios, considerado el primer estatuto general francés, que integraba a todos los estatutos particulares existentes, permitiendo establecer un sistema de servicio civil general e integral para toda la administración pública.

Como consecuencia de este Estatuto, se crea un Consejo Superior de la Función Pública, se establecen las comisiones administrativas y los comités técnicos paritarios, organismos que estarían encargados de la implementación

---

<sup>17</sup> [http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion\\_fr\\_1791.html](http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_fr_1791.html).

del sistema del servicio civil, el reclutamiento de personal y la revisión del buen desempeño del sistema instituido.

Se establecen cuatro categorías que conformarían el servicio civil; la primera comprendía a los funcionarios públicos encargados de tareas de concepción y de dirección, en esta categoría estaba integrada por altos funcionarios; la segunda comprendía a los funcionarios encargados de tareas de aplicación, en ésta estaba integrada por funcionarios de mando medio; la tercera y cuarta, trataba de los servidores públicos encargados de ejecutar tareas de competencia de funcionarios operativos.

Este Estatuto fue abrogado por la promulgación de un nuevo Estatuto General de Funcionarios, el 4 de febrero de 1959. Junto con dicho Estatuto, fueron expedidos seis reglamentos referentes a: Consejo Superior de la Función Pública; las Comisiones Administrativas y los Comités Técnicos Paritarios; la Calificación y el Ascenso; las Situaciones y la Cesación de Funciones; la Aptitud Psíquica para la Admisión a los Empleos y, los Comités Médicos, Licencias y el Procedimiento Disciplinario.

Una de las principales aportaciones de este Estatuto es que se consideró a aquellos organismos particulares que estarían encargados de la vigilancia del establecimiento del sistema del servicio civil y retoma las categorías que establece el primer Estatuto General de Funcionarios.

En 1983 el Estatuto General de Funcionarios se reforma en lo referente a la competencia, papel y funcionamiento de los organismos paritarios, que son los organismos técnicos encargados de establecer la manera en la que el sistema del servicio civil se implementa dentro de la administración pública.

La reforma referida en el párrafo anterior, modifica el Estatuto General de Funcionarios y preservó lo referente a las garantías y los derechos que ya se les habían otorgado en el Estatuto General anterior. Este nuevo Estatuto agrupa diversos ordenamientos de carácter general:

- a) Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios de 13 de julio de 1983.
- b) Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública del Estado de 11 de enero de 1984.
- c) Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Territorial de 26 de enero de 1984.
- d) Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Hospitalaria de 9 de enero de 1986.

Así mismo, regula las comisiones administrativas que intervendrán en materia de reclutamiento, calificación, ascenso y todo lo referente a los asuntos de los funcionarios que formaran parte de la administración pública.

Una de las principales aportaciones, de las reformas de 1983 del Estatuto General de Funcionarios, es que se establece la forma de elección de los posibles candidatos a ocupar cargos públicos, conservando las categorías y estableciendo un sistema fundado en la antigüedad y en la capacitación de los funcionarios.

Gran parte del éxito del sistema del servicio civil en Francia fue la implementación de la Escuela Nacional de Administración que, conjuntamente con los Institutos Regionales de Administración, encargada de capacitar a los funcionarios públicos para buscar una mejor profesionalización de la administración pública.

Cabe destacar el sistema de bonificaciones de acuerdo al desempeño, esto no excluye algún cargo que ocupe el funcionario público ya que, como el servicio civil está basado en el desempeño del funcionario en su cargo o comisión, no contempla que servidores de menor nivel puedan ganar más que un funcionario de mayor nivel con una determinada bonificación; toda vez que, el bono está basado en el desempeño y no el sueldo ni en el cargo que

desempeña. Dicho “sistema de bonificación indexada”<sup>18</sup>, se encuentra regulado por un memorándum elaborado el 9 de febrero de 1990, que sigue vigente en la actualidad.

#### 4. Estados Unidos de Norteamérica.

Por su parte los Estados Unidos de América han sido uno de los pioneros, junto con Inglaterra, en el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

Antes de su independencia de Inglaterra, la selección de los funcionarios públicos se llevaba a cabo por medio de los nexos políticos; es decir, de forma arbitraria y en base a la amistad o relación que se tenía con el gobierno Británico.

Después de la independencia en 1776 se buscó eliminar ese sistema de selección de los funcionarios públicos, basado en cuestiones personales y lealtades al partido al cual pertenecía el aspirante a ocupar determinado cargo público, tratando de buscar un método equitativo que no atentara contra el principio fundamental del servicio civil.

Sería hasta el gobierno de Thomas Jefferson, durante el período que comprendió de 1801 a 1809<sup>19</sup>, cuando se inicia el Servicio Civil de Carrera, ya que este presidente norteamericano determinó que la función y razón de su existir de los funcionarios públicos radica en la obligación de proteger los intereses del pueblo, no la del partido al que pertenezcan por lo que la selección de los funcionarios públicos debían de ser a través de principios democráticos.

Durante años se buscó seguir mejorando el Servicio Civil de Carrera en la administración pública hasta que, durante el período del gobierno del presidente Andrew Jackson, 1829 a 1837<sup>20</sup>, se estableció el sistema denominado “*spoil system*”, que significaba el sistema del botín; es decir, los

---

<sup>18</sup> Nouvelle Bonification Indiciarie.

<sup>19</sup> The White House. <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/tj3.html>.

<sup>20</sup> The White House. <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/aj7.html>.

funcionarios del gobierno anterior tenían que ser destituidos y se necesitaba que los funcionarios públicos que ocuparan ahora los cargos públicos lo serían aquellos que formaran parte del partido que había ganado la presidencia, dejando de lado la capacitación y experiencia de los funcionarios públicos que ocupaban los cargos públicos, produciendo así un retraso y deficiencia en la administración pública, debido a la falta de credibilidad del método utilizado. Así continuó operando hasta el gobierno de James Buchanan en 1861<sup>21</sup>.

Sería hasta el gobierno del presidente Abraham Lincoln, 1861 a 1865, cuando empieza a tomar nuevamente importancia el Servicio Civil de Carrera, transformando el sistema ortodoxo de sistema del botín<sup>22</sup> al sistema del mérito<sup>23</sup>. En 1864 se emite el primer proyecto para establecer un sistema adecuado para la selección de los funcionarios públicos y el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

Durante el gobierno de Andrew Jonson, 1865-1869, surge mayor interés por alcanzar la profesionalización de la administración pública y establecer sistemas de responsabilidad adecuados, el Congreso en 1867 aprueba el “*Tenure Office Act*”, que se refería a las causas de destitución de funcionarios públicos.

En 1868 se establece un Comité encargado de estudiar el funcionamiento de la administración pública para estar en posibilidades de implementar un sistema de Servicio Civil de Carrera adecuado que permitiera alcanzar la profesionalización necesaria.

En el período del presidente Ulises S. Grant, 1869-1877, se ordena la aprobación de las reformas recomendadas por dicho Comité, objetivo que se cumplió hasta 1871 con la aprobación de la disposición “Rider” el 3 de marzo de ese año, con estas modificaciones se logró establecer los requisitos para formar parte de la administración pública.

---

<sup>21</sup> The White House. <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/jb15.html>.

<sup>22</sup> *spoil system*.

<sup>23</sup> *merit system*.



Durante el período comprendido de 1883 a 1932 se establece el sistema de méritos para la selección adecuada de funcionarios públicos mediante la promulgación de la “*Pendleton Act*”, en 1886, que regulaba la forma en que las personas que quisieran ocupar un cargo público debían ser evaluados a través de exámenes prácticos; en 1923 se promulga la “*Clasification Act*” que establece un sistema consistente en un esquema de pago igual para todos aquellos servidores que cumplieran las mismas funciones.

Por otro lado, en el período del presidente Harry S Truman, 1945-1953, se crea la Comisión Hoover encargada de analizar el adecuado funcionamiento del Servicio Civil de Carrera, dicha Comisión emitió varias recomendaciones al Congreso de los Estados Unidos para que se trabajara en la promulgación de leyes adecuadas en este ramo tan importante. En 1953, durante el período del presidente Eisenhower, se crea la segunda Comisión Hoover que primordialmente recomendó establecer un sistema de regulación del Servicio Civil de Carrera de funcionarios públicos de alto mando denominado “*Senior Civil Service*”.

Otros períodos que ayudaron primordialmente al mejoramiento del Servicio Civil de Carrera fueron los gobiernos de Kennedy, Johnson y Nixon.

Un período importante fue el del Presidente Jimmy Carter quien, en 1978, promovió las reformas del servicio civil<sup>24</sup>, para fortalecer la protección de los derechos de los funcionarios públicos; establecer un sistema de bonificaciones extras por su desempeño y eficiencia y, establecer sistemas de igualdad para todos los funcionarios para ocupar cargos o comisiones. De igual manera, se crea el Servicio Ejecutivo Superior que regularía las funciones directivas de la administración pública, sistemas que se mejoraron en el período del presidente Ronald Reagan, con la incorporación de un sistema de selección adecuada basada en el mérito.

Cabe señalar que, ya desde el período de Carter surgen diversas leyes que estarían regulando los cargos o comisiones que comprenden la

---

<sup>24</sup> Civil Service Reform Act.

administración pública, esto fue mejorando través de los años y surgiendo nuevos ordenamientos jurídicos encaminados a regir al Servicio Civil de Carrera y fue hasta el período del presidente William Jefferson Clinton, 1993 – 2001,<sup>25</sup> a causa de la gran importancia que le dieron sus sucesores al servicio civil, que se ordena una revisión nacional del desarrollo del sistema del Servicio Civil de Carrera, de esa revisión integral del servicio público, se propone una mayor delegación de funciones en los Estados que componen la Federación para que tengan sus propias autoridades que seleccionen a sus funcionarios públicos y no dependan de un sistema centralista; de igual manera, se establece un sistema de bonificaciones extras más adecuada de acuerdo a méritos y eficiencia del personal. De esta revisión nacional surge el llamado Servicio Ejecutivo Superior, que regiría a los funcionarios públicos de alto mando, que sustituye el Senior Civil Service creado por la Segunda Comisión Hoover en el período de Eisenhower en 1953.

4. 1. Diversas leyes aplicadas a través de la Oficina de la Administración del Personal de los Estados Unidos de América. (Office of Personnel Management of the United States of America).

Por otra parte, en 1995 se vuelve ha llevara a cabo nuevas reformas al Servicio Civil en el período de William Jefferson Clinton, reformas que fueron aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos de América y con las que se crea la Oficina de Dirección de Personal denominado *Office of Personnel Management of the United States of America*, que tiene como función seleccionar y capacitar a los funcionarios públicos que deban ocupar los cargos públicos que formen parte del servicio civil dentro de la administración pública.

A partir de las reformas de 1995 han surgidos diversas disposiciones encaminadas a regular el servicio civil dentro de las diferentes ramas dentro de la administración pública, casi todos los puestos que la integran forman parte

---

<sup>25</sup> The White House. <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/bc42.html>.

del servicio civil ha causa de la importancia que actualmente tiene la profesionalización de la administración pública en nuestro vecino país.

Es importante precisar que el sistema que actualmente tienen los Estados Unidos de América es de carácter descentralizado ya que, si bien es cierto el servicio civil norteamericano rige a aquellos servidores públicos que trabajen para la Administración Pública Federal y no así la administración pública estatal, se crearon diversos órganos que aunque dependen de la Oficina de la Administración del Personal de los Estados Unidos de América, toman sus propias determinaciones basándose en los ordenamientos promulgados por el propio Congreso Federal.

Actualmente el Servicio Civil de Carrera se encuentra basado en el sistema de mérito y no así en el sistema del botín que anteriormente se utilizaba, propiciando mejores métodos de selección, más prácticos y con mayores beneficios para los servidores públicos en igualdad de circunstancias. Es la Oficina de la Administración del Personal la que difunde los cargos o comisiones vacantes que forman parte de la Administración Pública Federal que integran al Servicio Civil de Carrera; así mismo, se encuentra encargada de la capacitación, clasificación, salarios, bonificaciones y, por supuesto, de la selección de los aspirantes que pudieran ocupar los cargos o comisiones vacantes en función del sistema de mérito tomando en cuenta la experiencia, trayectoria dentro de la administración pública, estudios profesionales y capacitación. Aún cuando, muchos de los cargos que forman parte de la Administración Pública Federal deben ser decididos por la Oficina de la Administración del Personal de los Estados Unidos de América existen casos en los que únicamente el Presidente puede emitir los nombramientos y otros deben de ser seleccionados por el Senado.

## 5. México.

A diferencia de los demás países, México tiene poco tiempo buscando implementando sistema eficiente del Servicio Civil de Carrera dentro de la Administración Pública Federal.

Su primer antecedente histórico importante, como ya se comentó en el segundo capítulo del presente trabajo, fue en el período de Porfirio Díaz, después hasta el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron políticas adecuadas que fueran encaminadas a la profesionalización de la administración pública.

Uno de los más importantes avances que se han dado dentro de la Administración Pública Federal es el establecimiento del Servicio Civil de Carrera dentro del ámbito electoral en agosto de 1996; el establecimiento del Servicio Civil de Carrera dentro del servicio exterior mexicano en 1994; y el servicio profesional del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en 1993.

### 5.1. Servicio Profesional Electoral.

El Servicio Profesional de Carrera en el Instituto Federal Electoral es uno de los sistemas más completos que existen en México y sobre todo es el pionero.

El Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo, responsable de organizar las elecciones federales, de aquellos cargos que la propia Constitución señala que deben de ser elegidos a través del sufragio popular, es decir, a través de la manifestación de la voluntad popular a través del voto. El Instituto Federal empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de las reformas constitucionales de 1989 y del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de agosto de

1990. Desde ese momento, se han producido otros tres procesos de reforma relevantes, en 1993, 1994 y 1996.

Por su parte, en las reformas de 1993, se establecieron amplias facultades al Instituto, como es la entrega de constancia a los candidatos de haber ganado la elección y para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones. En 1994, se reformó lo respectivo a la importancia de los consejeros ciudadanos en el propio Instituto, ampliando sus atribuciones respecto de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital. Y en sería hasta 1996, cuando se determina la autonomía del Instituto Federal Electoral desligándolo por completo del Poder Ejecutivo y otorgándole una mayor importancia a los órganos de dirección; es decir, a los consejeros ciudadanos, dejándole la responsabilidad de la designación de sus miembros al Poder Legislativo. Asimismo, se refuerza considerablemente la estructura y las forma de hacerse cargo del control permanente de los partidos políticos, en las materias relativas al reconocimiento, financiación y acceso a los medios de comunicación, entre otros.

En la reforma de 1996, se define un mecanismo confiable de selección y permanencia de las personas que forman parte del Instituto Federal Electoral a efecto de que se cumpliera con los estándares de honradez, disciplina, imparcialidad y objetividad, a través de personal debidamente capacitado.

El Instituto Federal Electoral esta conformado por tres tipos de servidores públicos: los de carrera; los administrativos y, los temporales. Los *servidores públicos de carrera* son aquellos funcionarios que forman parte al servicio profesional electoral, donde la constante capacitación y evaluación permite al servidor público alcanzar un mejor nivel dentro del escalafón dentro del Instituto Federal Electoral e inclusive les permite conservar el cargo o comisión que desempeñan.

Cabe precisar que, los funcionarios públicos de carrera a su vez se subdividen, ya que algunos ocupan cargos en la estructura orgánica del propio instituto y otros ocupan cargos en la estructura ocupacional.

Los *servidores públicos administrativos* serán aquellos que ocupen cargos de manera regular y que realizan actividades que en la actualidad no se encuentren reservadas exclusivamente a aquellos servidores que formen parte del servicio de carrera. Y por último, los *servidores públicos temporales* serán aquellos que realicen actividades por un tiempo o obra determinada, ya sea, por un proyecto, procesos electores, entre otros.

Es importante señalar que, la clasificación de los cargos que ocupan los servidores públicos de carrera cada vez es mayor pues, como ya se explicó, se dividen en dos clases o grupos, aquellos que se encargan de aquellas funciones o atribuciones de dirección, mando y supervisión, denominados cargos relativos a la *función directiva*; es decir, son aquellos que establecen las reglas, los estatutos y los pautas mediante las cuales el propio Instituto Federal Electoral va a trabajar y, por otra parte, se encuentran los servidores públicos encargados que ocupan puestos relativos a funciones especializadas, denominados cargos relativos a la *función técnica*, es decir, aquellos puestos que requieren de cierto conocimiento de carácter científico.

A través de los años el Servicio Profesional Electoral ha ido evolucionando, actualmente al grado que, prácticamente, todas las funciones más importantes del propio Instituto las lleva a cabo servidores públicos de carrera, a diferencia de aquellas atribuciones conferidas únicamente a los consejeros ciudadanos que no forman parte del propio Servicio Civil de Carrera.

El órgano que rige todas aquellas reglas, pautas, evaluaciones y selección de aquellos cargos o puestos que conforman el servicio profesional electoral se establece en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y aquel que tiene a su cargo la planeación, organización y supervisión de su aplicación es la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

Una de las principales aportaciones del Servicio Civil de Carrera dentro del Instituto Federal Electoral es el sistema de evaluación ya que, se encuentra basado en el mérito y en la debida capacitación de los posibles candidatos que deseen ocupar un cargo dentro del Instituto, esto es posible a través de un

sistema basado en la igualdad de oportunidades, en la que se tomará en cuenta sus conocimientos, capacitación y su idoneidad para ocupar el cargo.

Para formar parte del servicio profesional electoral solamente es posible a través de concurso abierto o mediante examen, en cuyos dos casos deberá de ser vigilado a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

Una vez seleccionado el candidato para ocupar el cargo, y una vez que fue debidamente aprobado por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, se otorga al funcionario público un nombramiento provisional por el término de un año; finalizado dicho período, el nombramiento debe de ser revisado nuevamente para ver si es el candidato idóneo para ocupar ese cargo; así mismo, se toma en consideración el desempeño que a tenido dicho funcionario durante el año en el que se le otorgó el nombramiento provisional, al finalizar la evaluación, y si el candidato es seleccionado satisfactoriamente, se le otorga un nombramiento definitivo; sin embargo, es importante señalar que el funcionario público será objeto de constante evaluaciones por parte de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, para ver si los funcionarios que ocupan los cargos dentro del Servicio Civil de Carrera son los idóneos para seguir ejerciendo dichos cargos.

Para la selección de los candidatos que pudieran, en determinado caso, ocupar cargos dentro del servicio profesional se deben de cumplir con ciertos requisitos: no desempeñar o haber desempeñado un cargo de elección popular por lo menos en los cinco años pasados; no haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político u organización política por lo menos en los últimos los cinco años pasados y, no estar inhabilitado para ocupar algún cargo dentro de la administración pública o puesto político.

## 5.2. Servicio Exterior Mexicano.

En el Servicio Exterior Mexicano, por su importancia y por la función que desempeña como cuerpo permanente de funcionarios del Estado responsables de ejecutar la política exterior de México, fue necesario la implementación de un sistema eficiente que provea al servicio exterior de profesionalización y continuidad de los proyectos de la política exterior, considerando un mecanismo lo suficientemente rígido para capacitar, dirigir, evaluar y seleccionar a aquellos ciudadanos que desempeñaran un cargo o puesto de manera correcta y profesional, ya que serán estos integrantes, los que representen a nuestro país en el extranjero, independientemente de muchas de las decisiones o directrices son tomadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, invariablemente deberán ser ejecutadas por los funcionarios que se encuentran en las embajadas y consulados en el extranjero. Por su naturaleza, el Servicio Exterior Mexicano requiere de una adecuada movilidad del personal de carrera, correspondiendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, vigilar que la adscripción de éste en el extranjero y en México se ajuste a una rotación programada y a las necesidades del servicio.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, por la naturaleza de las atribuciones que tiene conferidas, está integrada por áreas sustantivas que tienen a su cargo, de manera primordial, el desarrollo de funciones vinculadas a la ejecución de la política exterior del Estado Mexicano y por áreas no sustantivas, encargadas de apoyar a las primeras en el cumplimiento de sus funciones.

Debido a la gran importancia que tiene el Servicio Exterior Mexicano, la necesidad por alcanzar un alto nivel de profesionalización data de 1831 cuando surge la primera iniciativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores que pretendía establecer una organización del cuerpo diplomático, tomando como base un Servicio Civil de Carrera; sin embargo, solamente algunas de las propuestas de dicha iniciativa fueron aprobadas y contenidas en la Ley de mayo



de 1831. El avance sustantivo relativo respecto de un verdadero Servicio Civil de Carrera fue hasta el año de 1836, cuando surge el derecho de pensión para los empleados del servicio exterior mexicano y del sistema de ascensos basada en las aptitudes y en la antigüedad.

Con el tiempo, se fue modificando poco a poco el servicio exterior mexicano con la perspectiva de reforzar el sistema de ascensos teniendo como punto de partida el mérito, la capacitación y la antigüedad de los funcionarios públicos dentro de la rama; también, se empieza a implementar el sistema de evaluación a través de exámenes de aptitud y, en 1934, se reorganiza el servicio exterior, y se empieza a implementar el servicio civil, a través capacitación y exámenes de evaluación.

El Servicio Exterior Mexicano está conformado por personal de carrera, temporal y asimilado, se encuentra integrado por las ramas diplomático - consular y técnico - administrativa, cuya dirección y administración está a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad con la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República. Para efectos de esta tesis, el personal que interesa es el de carrera cuya peculiaridad es la permanencia activa, homologados, comisionados temporalmente en otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o Estatal, en otras entidades públicas federales, en los Poderes Legislativo o Judicial, instituciones de educación superior o en organismos internacionales; en licencia o en disponibilidad.

Dentro del Servicio Exterior Mexicano, la Ley del Servicio Exterior Mexicano es la que establece los rangos que desempeñen los funcionarios públicos, independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de esa dependencia en nuestro país, lo que implica que la Secretaría de Relaciones Exteriores deba adscribirlos a su regreso del extranjero en alguno cargo tomando en cuenta las necesidades del

servicio y las especialidades profesionales y conocimientos del personal del Servicio Exterior Mexicano.

En virtud de que el Servicio Exterior Mexicano no está contemplado dentro del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal y, tomando en consideración que existen cargos y puestos que no son ocupados por funcionarios de carrera que pertenecen al Servicio Exterior Mexicano, el Comité Técnico de Profesionalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores así como el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera han establecido acuerdos en los que podrá disponer el Servicio profesional de Carrera de ciertos puestos o cargos debiendo cumplir con los requisitos que establezca el propio Servicio profesional de Carrera a través de la aprobación de exámenes de aptitud.

Para el mejor desempeño del Servicio Exterior Mexicano, la Ley del Servicio Exterior Mexicano prevé criterios que garanticen la rotación obligatoria de los miembros del Servicio Exterior Mexicano en puestos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de que el personal que actualmente ocupa un puesto de los diferentes rangos que comprende el Sistema de Servicio Profesional de Carrera puedan integrarse a este Sistema en términos de las disposiciones de la Ley de la materia, de tal manera que la instrumentación del referido Sistema en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera con la operación del Servicio Exterior Mexicano.

El Servicio Exterior Mexicano se encuentra en constante evolución gracias a la colaboración del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, que surge el 14 de diciembre de 1974 y que tiene atribuida la función de capacitar y actualizar a los miembros del servicio exterior con el propósito de formar a los aspirantes provenientes de una variedad de profesiones distintas y que requieren de un conocimiento uniforme y compartido. La participación del Instituto ha sido de vital importancia al grado que, actualmente ofrece cursos, diplomados y la maestría de estudios diplomáticos.

### 5.3. Servicio Profesional del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), surge desde 1980, cuando se expide la Ley de Información, Estadística y Geografía, en la cual se establece que será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la cual ésta ejercerá todas aquellas facultades que se le confieren en dicha ley, conforme al artículo 7 de la citada ley, como es la formación de estadística que observen hechos económicos, demográficos y sociales de interés nacional; la organización y levantamiento de los censos nacionales, encuestas económicas y sociodemográficas, y la integración de las cuentas nacionales, estadísticas derivadas o indicadores de la actividad económica y social; las estadísticas permanentes, básicas o derivadas, cuentas nacionales e indicadores que elaboren las dependencias, entidades, instituciones públicas, sociales y privadas, los poderes y los servicios estatales, cuando la información que generen resultare de interés nacional, y sea requerida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrar los sistemas nacionales y para prestar el servicio público de información estadística y demográfica; el levantamiento y actualización del inventario nacional de estadística; el establecimiento de registros sobre informantes y unidades elaboradoras de estadística; la elaboración de normas técnicas a que debe sujetarse la capacitación, procesamiento y publicación de la información estadística y la publicación de los resultados de las actividades que corresponden al Servicio Nacional de Estadística.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática le corresponde la responsabilidad de conducir, de orientar, de establecer los lineamientos para soportar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, y de esta manera generar y proveer información estadística, útil para la planeación económica y social.

De lo anterior, se advierte la gran importancia que tiene el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, por lo que se requiere de funcionarios mejor capacitados, cumpliendo con requisitos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, conocimientos, grados de escolaridad, experiencias, aptitudes y habilidades requeridas; estableciendo programas Integrales de Capacitación, Formación e Investigación, mediante los cuales se pretende la profesionalización de los funcionarios públicos y la incorporación de nuevos conocimientos y para su actualización por la vía de una amplia gama de cursos, manteniendo al personal calificado y garantizando su desarrollo y superación a través de una alta especialización técnica, por las funciones propias que desempeña el propio Instituto.

En 1991 es cuando surge la iniciativa de establecer el Sistema Integral de Profesionalización (SIP) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que comprende el reclutamiento y selección de personal con base en criterios de calidad y especialización, inducción al puesto y al Instituto, eficiencia en el desempeño profesional y seguridad en el empleo. Sin embargo, sería hasta el mes de noviembre de 1993, cuando se aprueba el establecimiento del Sistema Integral de Profesionalización, que se encuentra conformado tanto funcionarios de base como de confianza, tanto personal técnico operativo como mandos medios, integrando a los siguientes puestos dentro del Instituto: Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de departamento, Subjefe de departamento, Responsable de proyecto, Especialista, Técnico, y Servicio y apoyo, a cada uno de estos puestos, de igual manera se introdujo un sistema de siete subniveles, que se diferenciaban entre sí por sueldo, buscando así asensos por parte de los funcionarios, basándose en sus aptitudes, su antigüedad y su capacitación.

A partir de enero de 1994 todo personal que se encontraba en el programa tradicional se incorporó de manera automático al Sistema Integral de Profesionalización, formando parte de la planta permanente de trabajadores de la Institución.

De igual manera se crea la Comisión del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, fungiendo como el órgano rector de la operación del programa de profesionalización y se crean Subcomisiones del Sistema en cada Dirección General y Dirección Regional, encargadas de evaluar y autorizar las promociones del personal a través de sesiones trimestrales.

De igual manera se establecen como métodos para ingresar al Sistema los exámenes de evaluación para los puestos comprendidos entre servicios y hasta subjefes de departamento y de igual forma los concursos de oposición para todos los puestos de mando medios, desde jefes de departamentos hasta directores de área; y el 11 de noviembre de 2004, se dicta el Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el que se establecen todos los pormenores y las directrices que debía de seguir el propio Sistema para su mejor desarrollo dentro del Instituto.

El Sistema Integral de Profesionalización, que consiste, básicamente, en un esquema de Servicio Civil de Carrera, les da cierta seguridad y permanencia a los funcionarios públicos que desempeñan sus cargos dentro del Instituto, desde nivel de director o hasta nivel de director de área, con la excepción de directores generales, directores regionales y el presidente del Instituto. Permitiéndoles a los funcionarios públicos, cierta permanencia en su cargo o comisión, y exigiéndoles de igual manera una constante actualización y capacitación.

Para que algún funcionario pueda incorporarse a una plaza vacante dentro del INEGI, debe pasar por un proceso de selección, a través de un concurso de selección, mediante la cual se hace una selección de los mejores candidatos a través de un examen de oposición, permitiéndole así no hacer una selección de manera arbitraria y basándose en el compadrazgo.

El Sistema Integral de Profesionalización esta integrado por tres subsistemas, consistentes en el Subsistema de Profesionalización del Personal

de Confianza, del Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal y del Personal de Base.

El Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza está integrado por aquellos funcionarios que formen parte o sean clasificados personal de confianza. Por su parte, el Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal, se encuentra integrado por aquellos funcionarios públicos superiores y homólogos y en los que sus atribuciones laborales estén sujetas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; y finalmente el Subsistema de Profesionalización del Personal de Base, que esta integrado por los trabajadores con plaza de base y sus atribuciones laborales de igual forma estén sujetas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. En cualquiera de los tres subsistemas el propio Acuerdo relativo al Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, establecen los medios por los cuales los funcionarios pueden ingresar a cada uno de los subsistemas, que pueden ser a través de cursos de capacitación, exámenes y concurso de oposición, los cuales se dan a conocer por medio de convocatorias internas o abiertas.

Es importante resaltar que este Sistema Integral de Profesionalización se encuentra basado en los principios de igualdad y en el mérito de los propios funcionarios públicos.

Den igual manera en el propio Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, geografía e Informática, se establecen los casos en los que los funcionarios públicos pueden dejar de formar parte del Sistema Integral de Profesionalización, que entre ellos cabe destacar la de irresponsabilidad y descuido manifiesto en el desempeño de sus funciones, que precisamente es lo que se busca eliminar a través la capacitación de los funcionarios públicos que ocupen un cargo o comisión dentro del propio Instituto, teniendo una mayor posibilidad de alcanzar y obtener la excelencia técnica y humana a fin de

continuar cumpliendo con la importante labor que desempeña a través de su profesionalización.

- 5.4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 3/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para celebrar y organizar los exámenes de aptitud a que se refiere el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A causa de las reformas que se dieron en 1994, el poder Judicial de la Federación se reformó radicalmente, se redujo el número de ministros que conforman la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que la selección de los ministros debía de ser aprobada por el Senado de la República<sup>26</sup> y se creó el Consejo de la Judicatura Federal<sup>27</sup>, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con el fin de establecer los criterios necesarios para establecer mecanismos que facilitaran la profesionalización de la administración de justicia en México y de igual manera este órgano de control crea el Instituto de la Judicatura Federal, que es similar al Instituto Matías Romero dentro del Servicio Exterior Mexicano; estableciendo así la carrera judicial, así como se establece en el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Instituto de la Judicatura Federal es aquel órgano encargado de capacitar a los funcionarios que deseen ocupar algún cargo o puesto dentro del Poder Judicial de la Federación, permitiendo así el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en la administración de justicia federal; ayudando así al buen desempeño del Poder Judicial de la Federación, estableciendo requisitos obligatorios para todos los que quisieran desempeñar el cargo de Magistrado de

---

<sup>26</sup> Último párrafo del artículo 95 y artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>27</sup> Segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

circuito o Juez de Distrito<sup>28</sup>, como lo es el haber llevado un curso en el propio Instituto y haber aprobado con una calificación de 8 o mayor, un examen de aptitud.

El artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece cuales serán los cargos que conformen el Servicio Civil de Carrera judicial, estableciendo requisitos basados en el mérito, capacitación y evaluación, los cuales son: Magistrados de circuito, Juez de distrito, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro, Secretario de Acuerdos de Sala, Subsecretario de Acuerdos de Sala, Secretario de Tribunal de Circuito, Secretario de Juzgado de Distrito y Actuario del Poder Judicial de la Federación.

Esta profesionalización dentro del Poder Judicial de la Federación trajo consigo funcionarios públicos con mejor preparación, una alza en los salarios, la cultura de cero corrupción con la finalidad de establecer una continuidad de los funcionarios dentro del Poder Judicial y una carrera judicial, y estableciendo órganos de control que en caso de que aquellos funcionarios pudiesen ser sancionados por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura.

A través del Acuerdo General 3/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establecen los criterios para la elección de aquellos funcionarios que conforman a la administración de justicia, encargados de la impartición de justicia, a través de la debida capacitación de sus funcionarios públicos.

Dicho Acuerdo General 3/2002 establece los mecanismos por medio de los cuales los funcionarios públicos pueden pertenecer al servicio de carrera en la administración de justicia, a través de la capacitación de los cursos de Secretario y Actuarios, ya sean de Juzgado de Distrito o de Tribunal, permitiendo así que una profesionalización de la impartición de justicia a través

---

<sup>28</sup> Artículo 97 de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



de estos cursos de actualización; de igual manera, otro de los medios para formar parte del Servicio Civil de Carrera en la administración de justicia lo será el aprobar el examen de aptitud elaborado por un sinodal o sínodo, creado por el propio Instituto de la Judicatura Federal, que a través de diversos reactivos, especificados en el propio acuerdo general antes mencionado, se evalúa a aquellos funcionarios que deseen formar parte de la administración de justicia federal.

Una de las principales aportaciones de dicho acuerdo general, es el establecimiento de los requisitos explícitos en dicho acuerdo para poder obtener el requisito de haber tomado el curso de capacitación o haber aprobado el examen de aptitud, elaborados en los dos casos por el Instituto de la Judicatura Federal; asimismo, establece de manera muy clara como se conformará, de cuántas preguntas y qué valor tendrá cada una de ellas, para que el aspirante no se quede en estado de indefensión, al no conocer el método de evaluación ni los criterios que se utilizaran para poder determinar si un funcionario se encuentra capacitado para ocupar el cargo que desea desempeñar.

Asimismo, cabe destacar que establece el método de impugnación que podrá el aspirante de agotar en caso de que no esté de acuerdo con el resultado haya publicado el propio Instituto de la Judicatura Federal.

Una de las principales aportaciones de este Servicio Civil de Carrera, que actualmente, no solamente los Secretarios y Actuarios de Juzgados de Distrito o de Tribunales, deben de aprobar los exámenes de aptitud, sino ya casi todos los cargos que se desempeñan dentro del Poder Judicial de la Federación en la administración de justicia deben de ser cargos en los que previamente deben de haber tomado un curso de capacitación, en los casos de Magistrados y Jueces de Distrito, o haber aprobado cursos de aptitud, eso es dentro de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiado de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Por lo que dentro de la administración de justicia federal, se encuentran funcionarios

públicos capacitados y evaluados a través de exámenes de aptitud, a través del propio Instituto de la Judicatura Federal.

A diferencia de otros servicios civiles de carrera en México, el del Poder Judicial de la Federación, se encuentra explicado en su más mínimo detalle, estableciendo cuales son los cuerpos encargados de establecer los reactivos de los exámenes de aptitud, evaluación y calificación; e inclusive el método de impugnación; ya que en los demás servicios civiles de carrera, no se establece de una manera concreta como se establece los mecanismos de elección.

Como lo explica el doctor Fix - Zamudio, el establecimiento de una carrera ha traído consigo una gran profesionalización dentro de la impartición de justicia, ya que colabora de una manera muy importante en la medida en que los funcionarios encargados que la imparten se encuentran debidamente capacitados continuamente, ya sea a través de cursos y diplomados a través de una formación continua a través del propio Instituto de la Judicatura Federal.

En este capítulo se advierte que México no es el único país que ha emprendido proyectos para implementar un Servicio Civil de Carrera

Inglaterra, uno de los países pioneros, ha ido avanzando a través del tiempo implementando sistemas cada vez más perfectos en pro de la profesionalización de los servidores que trabajan dentro de la Administración Pública.

España creó el Instituto Nacional de la Administración Pública, pero a diferencia de México, dicho instituto es parte en el proceso de profesionalización que se encarga de capacitar a los aspirantes y la elaboración de los exámenes de selección.

Francia creó la Escuela Nacional de Administración que también forma parte en los procesos de capacitación dentro del Servicio Civil de Carrera; situación que no sucede en México ya que, como se estudiara en el siguiente

capítulo, el Instituto Nacional de la Administración Pública de nuestro país no interviene en ninguna de las etapas de selección de los candidatos, ni de forma auxiliar, lo cual es un error, ya que dicha institución es el órgano que más a estudiado a la administración pública mexicana por lo que, conoce cuáles son las deficiencias y cuáles tendrían que ser políticas públicas que deberían implementarse para avanzar en este proceso.

Del estudio comparado con esos países encontramos que todos los sistemas del servicio civil implementados tuvieron problemas para su debida aplicación en virtud de se basaron en el mérito, lo que deja margen a que la toma de decisiones sean determinada por apreciaciones subjetivas que facilitan, contrario a la importancia de los méritos, el acceso a los cargos de la Administración Pública en relación a la amistad y la cercanía política con los funcionarios públicos de alto nivel jerárquico.

Estados Unidos es un ejemplo claro del éxito del Servicio Civil de Carrera y nos muestra que para que funcione deben someterse a concurso público abierto la mayoría de los puestos que conforman la propia Administración Pública, permitiendo que los servidores públicos que ocupen los cargos sean los más capacitados y aptos para el desempeño de sus funciones.

Para que el Servicio Civil de Carrera funcione correctamente en México se requiere: primero, la intervención en el proceso de selección, capacitación y la elaboración de los reactivos de un órgano como el Instituto Nacional de la Administración Pública e instituciones educativas como nuestra Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México, que han estudiado profundamente la Administración Pública y que, por su reconocida capacidad académica, son ajenas a intereses de grupo.

Contrario a lo anterior, actualmente se advierte que la finalidad de los concursos que se están publicando en el Diario Oficial de la Federación es asegurar que los funcionarios que forman parte del gobierno actual y del partido gobernante no sean removidos de sus cargos en clara estrategia para limitar engañosamente el nombramiento libre de los servidores públicos en caso de

que algún partido político diverso gane la Presidencia de la República. Lamentablemente, esto se opone a los principios y fines del Servicio Civil de Carrera y atrasa enormemente los avances logrados, todo parece indicar que ante el escenario político señalado la ley será modificada y los nombramientos que se han realizado sean desconocidos para llevar a cabo nuevamente los concursos.

Es una lástima que las ambiciones políticas superen objetivos de crecimiento en el Servicio Público en beneficio de los gobernados.

Será imperativa una revisión del Servicio Civil en México, como se ha hecho en otros países, para lograr subsanar las deficiencias de la Administración Pública Federal y logra una verdadera profesionalización y no lo que actualmente tenemos, entendido como un arreglo político al permitir la elaboración de exámenes que favorezcan a un grupo de intereses para colocar a funcionarios afines dentro de la Administración Pública a cambio de posiciones en las cámaras de diputados y senadores, situación de riesgo para el país por el desinterés manifestado en lograr eficacia en la prestación de servicios públicos.

Sería necesario estudiar de igual manera si la implementación del Servicio Civil de Carrera tiene, verdaderamente, la finalidad de profesionalizar la Administración Pública Federal en función de los méritos, de la capacitación y de la preparación académica de los aspirantes, y no la legalización de la selección de funcionario públicos, basándose en intereses políticos de grupos.

**CAPÍTULO IV**  
**LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN**  
**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

1. Su constitucionalidad y/o inconstitucionalidad.

Como ya se vio en el presente trabajo han existido diversas propuestas para instituir el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, como es el caso de la iniciativa de la Ley del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal, presentada por el diputado Alejandro Díaz y Pérez Duarte, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, el 17 de octubre de 1996 ante la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, dicha iniciativa se quedó en estudio en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y no fue aprobada ya que, si bien es cierto, se trataba de un acercamiento para instaurar el Servicio Civil de Carrera, la iniciativa carecía de seriedad sin establecer los mecanismos de evaluación; obligaciones y derechos de los funcionarios públicos; sistema de promoción; capacitación de funcionarios, entre otras cosas. De igual manera, la iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el senador Esteban Moctezuma Barragán, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el 28 de abril de 1998 ante la Cámara de Senadores<sup>2</sup> se quedó en estudio en las Comisiones de Gobernación y la de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, y no fue dictaminada. A pesar de ello, esta iniciativa constaba de innovaciones importantes para el Servicio Civil de Carrera ya tratadas en el Capítulo II del presente trabajo.

Sin embargo, es hasta el año 2000, cuando se retomó el interés por establecer el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública, por lo que el

---

<sup>1</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 17 de octubre de 1996. LVI Legislatura. Número 14.

<sup>2</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. 28 de abril de 1998. LVII Legislatura. Año I. Segundo período ordinario. Diario número 15.

senador Carlos Rojas Gutiérrez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó, ante la propia Cámara de Senadores el 24 de octubre de 2000, la iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal<sup>3</sup>. La ley en estudio busca establecer un sistema permanente en la que existe imparcialidad de evaluación y capacitación, regulando el ingreso, promoción y permanencia de los funcionarios públicos dentro de la Administración Pública, basados en principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia con la finalidad de lograr una Administración Pública eficaz con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas. En el artículo 2 de la ley en estudio, reformado el 9 de enero de 2006, se fijan los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

La ley debe de ser estudiada en dos perspectivas: una, en cuanto al proceso de su elaboración y la otra, en cuanto al fondo de la ley.

*En cuanto a su elaboración*, en términos del artículo 72 constitucional, dicha iniciativa fue remitida para su estudio a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, mismas que emitieron el respectivo dictamen “Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, sometiéndola a consideración del Pleno del Senado de la República el 15 de diciembre de 2001, en el primer período ordinario de la legislatura LVIII, donde se omitió la primera lectura del dictamen a solicitud del Presidente en turno, el Senador Raymundo Cárdenas Hernández y aprobado por votación económica de los miembros presentes, así se encuentra publicada en la Gaceta Parlamentaria.

Dicho dictamen de primera lectura de la iniciativa en comento, propone diversas modificaciones:

---

<sup>3</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. 24 de octubre de 2000. LVIII Legislatura. Año I. Primer período ordinario. Diario número 17.

- a) El artículo 76 de la propuesta inicial sea incluido en el artículo 51, estableciendo así que la Unidad del Servicio Profesional de Carrera se forme como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaria de la Función Pública, y que la designación de su titular se llevara a cabo por el Presidente de la República, a propuesta del titular de la señalada dependencia, en lugar de que sea ratificado por la Cámara de Diputados.
- b) El Estatuto Orgánico de la Ley a que se refiere el artículo 1 del proyecto de ley, en vez de ser elaborado por la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, lo expida el Presidente de la República con fundamento en la facultad reglamentaria referida en la fracción I del artículo 89 Constitucional.
- c) Eliminar del catálogo de funcionarios que no forman parte del sistema del servicio profesional de carrera referido en el artículo 8, al Procurador General de la República y a los jefes de departamentos administrativos, por resultar ocioso e incluir a dicho catálogo a los miembros del Servicio Exterior Mexicano.
- d) Suprimir el Subsistema de Planeación de Personal, el cual tenía la función de determinar las necesidades institucionales de empleo público; es decir, todo lo relativo a los puestos que estarían dentro del sistema y cuáles no, validación las cancelaciones, creaciones, conversiones y renivelaciones de plazas y puestos, entre otros aspectos. Dichas atribuciones quedan comprendidas dentro de las que ejercen tanto la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y los Comités técnico, encargados de operar el sistema, por lo que la

propuesta abarcaba la supresión de los artículos 15, fracción I y del 17 al 21.

- e) Utilizar únicamente el término de “Servidor Profesional de Carrera” dentro de la ley, en vez de utilizar indistintamente los términos de servidor “público” o “profesional” de carrera.
- f) Supresión de los artículos 23, 24, 26, 30, 31, 36, 37, 52, 61 y 63 por tratarse de cuestiones que deben ser incluidas en el respectivo reglamento de la ley.
- g) El artículo 33 del proyecto, ahora artículo 20, establecía que el aspirante que obtuviera la calificación más alta en el examen, siempre que ésta fuera más alta que la requerida, la dependencia expediría su nombramiento respectivo y la Unidad registraría su ingreso de manera definitiva; por lo que, se propone la modificación de dicho artículo para adicionarle que esta hipótesis se observaría únicamente en los casos en los que el, o los, concurso(s) se convocaran más de cinco puestos iguales.
- h) Suprimir el artículo 46 de la propuesta, que a letra dice: “Artículo 46°. Para participar en los procesos de promoción, los servicios públicos deberán tener una antigüedad de un año como mínimo en el área del grupo o rama del puesto convocado”.
- i) Modificación del artículo 57, relativo a que la evaluación se llevaría a cabo anualmente en vez de semestralmente, debiendo incluirse el contenido de dicho artículo en el segundo párrafo del ahora artículo 37.
- j) Fusión de diversos artículos para una mejor síntesis de la ley y para facilitar una mejor comprensión del cuerpo normativo.
- k) Propone que algunos artículos sean trasladados al Capítulo de Transitorios.



- l) Modifica la entrada en vigor de la ley al 1° de enero de 2003.
- m) Amplia el período para la completa operación del sistema de tres a cinco años.
- n) Mejoras de redacción, ortografía y sintaxis.

El 30 de abril de 2002, en el segundo período ordinario de la legislatura LVIII, el senador César Jáuregui Robles, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presenta, ante el pleno de la Cámara de Senadores, la iniciativa de “Proyecto de la Ley Federal del Servicio Público Profesional”; así mismo, reformas y adiciones a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Planeación y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público con el fin de complementar la iniciativa de ley del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y dar cauce a una ley más completa, flexible y adaptable a los tiempos modernos sin importar el origen partidario del cual provenga, estableciendo una institución sólida que permita al sistema democrático desarrollarse sin mayores contratiempos, tal como lo explica el propio Senador en la exposición de motivos de la iniciativa. Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.

El 22 de octubre de 2002 en el primer período ordinario de la LVIII Legislatura, se presentó el dictamen de primera lectura de la “Iniciativa con proyecto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la iniciativa con proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, tal dictamen abarca las dos iniciativas y se explica en el primer párrafo de las consideraciones del dictamen que: “su objetivo se enfoca a sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente que de cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía”, en el segundo párrafo explica que se “pretende lograr la creación y operación de un sistema

civil que operará en el ámbito de la *Administración Pública centralizada*: el Servicio Profesional de Carrera”, haciendo la puntualización que entonces el nombre de la propia ley es incorrecto, pero eso será estudiado más adelante.

Las conclusiones del dictamen de mérito son las siguientes:

- a) Necesidad de establecer un cuerpo normativo específico tomando en consideración los esfuerzos anteriores para lograr que los recursos humanos del gobierno, en este caso *de la Administración Federal Centralizada*, se desempeñen con la calidad que la sociedad como beneficiaria de los servicios espera.
- b) En cuanto a la situación personal, a través del servicio de carrera se buscará la profesionalización en áreas de la Administración Pública, estableciendo permanencia en el empleo y logro de posiciones sin discriminación.
- c) La creación del sistema del Servicio Civil de Carrera buscará una mayor seguridad jurídica de los empleados de confianza y sirviendo de apoyo a las aspiraciones de superación de ellos.
- d) La importancia de crear un sistema de reconocimiento en el que los servidores públicos reciban incentivos con la finalidad de elevar su rendimiento y,
- e) El establecimiento de un sistema profesional que beneficie a la población.

Sin embargo; de la lectura del Diario de los Debates no se advierte el dictamen de primera lectura del proyecto de la ley con su nueva denominación “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”.

Posteriormente, el 24 de octubre de 2002, en el primer período ordinario de la legislatura LVIII, se sometió el dictamen a la segunda lectura ante el Pleno del Senado de la República para su discusión; sin embargo, dicha lectura se

omitió a petición del presidente de la cámara, Chaurand Arzate, aprobada por votación económica de los miembros presentes, violando el propio artículo 95 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece de forma obligatoria que para efecto de la discusión de todo proyecto de ley se dará lectura a la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, el dictamen de la o las comisiones que lo hayan elaborado y el voto particular de los integrantes de dichas comisiones si las hubiere. De igual forma y a petición del Senador Presidente es aprobado por el Pleno, en votación económica, la autorización de la discusión del proyecto de ley en lo general y en lo particular en un solo acto, violando de igual manera el artículo 97 del reglamento ya citado, que a la letra dice “Artículo 97. Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez.”; de lo señalado líneas arriba, se advierte que no hubo un análisis propio y serio del proyecto de ley. En uso de la palabra la senadora Verónica Velasco Rodríguez del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista, dio su voto a favor; por otro lado, y de manera por más extraña, el senador Raymundo Cárdenas Hernández del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, hizo una crítica sobre algunos defectos y deficiencias del proyecto de ley respecto de que atenta en muchos casos la igualdad de los aspirantes y de los servidores públicos, sin embargo, dio su voto a favor; de igual manera, el senador César Jáuregui Robles del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, hizo diversas manifestaciones del porque del establecimiento de un Servicio Civil de Carrera; el senador Carlos Rojas Gutiérrez del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, da una explicación del por qué de la expedición de una ley que regule el Servicio Civil de Carrera y el senador José Guillermo Herrera Mendoza menciona que dicha iniciativa rige los principios de transparencia, actualización, simplificación y modernización de la Administración Pública. En la votación del dictamen de proyecto de ley se registraron 93 sufragios, de igual número de

participantes, a favor, remitiendo así la minuta de ley a la Cámara de Diputados, para los efectos del artículo 72, fracción e), Constitucional.

En la Cámara de Diputados la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó el 24 de octubre de 2002 una iniciativa de proyecto de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, en la se busca la profesionalización de la Administración Pública bajo los principios de imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, confidencialidad, compromiso y lealtad de los servidores públicos; dicha iniciativa, junto con la minuta que fue enviada por el senado, se dictaminaron. Sin embargo; de igual manera que en la Cámara de Origen, en la discusión del dictamen elaborado por la comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados se omitió su lectura. En dicho dictamen se contempla la creación de concursos abiertos que permitan que las personas con mayor capacidad ingresen al sistema y obtengan el cargo o puesto vacante para así lograr la profesionalización de la Administración Pública propiciando una mayor eficiencia y calidad en la actuación de los servidores públicos.

El dictamen en comento fue aprobado el 20 de marzo de 2003 por 374 votos a favor y 0 en contra.

Posteriormente fue turnada de nueva cuenta a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, fracción e), constitucional; recibida por dicha cámara el 25 de marzo de 2003 y turnado a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente; mismo que fue presentado ante el pleno el 1 de abril de 2003 pero, por votación económica se dispensó la lectura de dicho dictamen. En la votación del dictamen de proyecto de ley el 3 de abril de 2003, se contabilizaron 96 votos a favor, 94 bajo el sistema electrónico y 2 verbales, ninguno en contra; por lo que, con fundamento en los artículos 72, fracción a) y 89, fracción I, Constitucionales, fue enviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que sucedió el 10 de abril de 2003.

*En cuanto al fondo de la ley*, es claro que esta ley en estudio se basa en los principios de imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, confidencialidad, compromiso y lealtad de los servidores públicos, por lo que los operadores jurídicos deben, en todo momento, respetar dichos principios.

La ley restringe, en cierta medida, la facultad reglamentaria, fracción II del artículo 89 constitucional, del Presidente de la República, por medio de la cual el Ejecutivo tiene libertad de nombrar o remover a los empleados de la Unión, siempre y cuando no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes; antes de la formación de esta ley dicha facultad era discrecional del Ejecutivo Federal, en cambio ahora es una facultad con limitaciones ya que debe cumplirse con estándares establecidos y en base a la convocatoria que se publique para poder concursar para una plaza vacante que se encuentre dentro del rango a que refiere la ley, de Jefe de Departamento a Director General; sin embargo, la ley no es lo suficientemente eficaz ya que inicialmente se buscaba la profesionalización de toda la Administración Pública Federal y no únicamente de ciertos puestos. Si lo que se busca es mejorar la labor que se lleva a cabo en la propia Administración Pública, debe de considerarse la forma de ingresar, que la ley regula, a todos los niveles que conforman el catálogo de puestos del Gobierno Federal.

Cabe precisar que esta ley va encaminada únicamente a regular cinco niveles dentro de la Administración Pública *centralizada* que son Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace. Cabe mencionar que, en primer lugar, el nombre de la ley no abarca completamente la materia que rige, porque no regula toda la *Administración Pública Federal*, sino únicamente a la Administración Pública Centralizada (artículo 1, primer párrafo) y dentro de la Administración Pública Centralizada únicamente considera cinco niveles; además que, únicamente pueden presentar los exámenes a dichos niveles deben ser trabajadores de confianza y en los casos de que sean trabajadores de base, estos deberán solicitar una

licencia o haberse separado de su base (artículo 6, segundo párrafo de la ley en estudio), para poder pertenecer al sistema del Servicio Civil, por lo que atenta contra el principio constitucional de igualdad (artículo 4 constitucional).

La ley en estudio debería de ser más ambiciosa; es decir, implementar el sistema de Servicio Civil de Carrera que incluya desde los trabajadores de base de más bajo nivel dentro del escalafón de puestos que conforman la Administración Pública hasta los Subsecretarios, ya que lo sí lo que se busca es que la Administración Pública se profesionalice contratando servidores públicos seleccionados entre las personas más aptas para el cargo en cuestión; luego entonces, debe tomarse en cuenta que, siendo la función primordial de los gobernantes proporcionar los mayores y mejores beneficios al gobernado, no debe ser obstáculo ser, o no, trabajador de base o de confianza para poder aspirar a cualquier cargo dentro de la Administración Pública.

En esta investigación no se considera factible que deba concursarse, aún, para el cargo de Secretarios de Despacho, o Secretarios de Estado como lo considera la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debido a que sus funciones corresponden, mas bien, a la responsabilidad del Ejecutivo Federal.

El Estado Mexicano no se encuentra maduramente preparado para un avance de estas dimensiones porque el Presidente de la República en nuestro país está acostumbrado a que sus órdenes se cumplan sin cuestionamientos, y el Servicio Civil de Carrera no está diseñado para estos rangos de autoritarismo; de hecho, tendríamos que partir de la idea de institucionalizar todas las funciones del Gobierno Federal para evitar la discrecionalidad en el ejercicio de las atribuciones de cada servidor público desde el de más bajo nivel hasta los titulares de los tres Poderes públicos. Estamos muy lejos de llegar a ello.

Siguiendo con las cuestiones del fondo de la ley tenemos que, el 9 de enero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación diversas

reformas a la ley en estudio, entre ellas al artículo 32 quedando en los siguientes términos:

*“Artículo 32.-...*

*En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, procurando el equilibrio entre ambos géneros.”.*

Al respecto tenemos que decir que esta reforma atenta contra el principio constitucional de igualdad que debe imperar entre todos los gobernados, sin distinción; además que la ley inicialmente no contenía esta ilógica restricción.

Con esta reforma se propicia la discrecionalidad, que debe combatirse, del sistema del Servicio Civil ya que, no puede establecerse como norma que, hipotéticamente hablando, si tenemos dos aspirantes: uno que no labora en la Administración Pública y, otro que si labora en esa dependencia y los dos obtienen el mismo resultado aprobatorio, deba preferirse a quien si trabaja en el Gobierno Federal. Es obvio que, en ese escenario, el que está más preparado es el que no trabaja en esa dependencia gubernamental pues, sin tener la experiencia del otro aspirante, ha logrado la misma calificación que el que tiene experiencia laboral en el área de trabajo en la que solicitan un perfil específico.

En el caso concreto que se analiza, la ley no resultaría aplicable constitucionalmente porque el término “igualdad de condiciones” lo interpretaría la autoridad que aplica el examen y que, necesariamente, es la que convocó al concurso.

De tal manera que, es irrelevante si el aspirante trabaja o no en el Gobierno Federal si lo que se busca es el mejor elemento para cubrir determinado puesto oficial.

En todo caso, podría diferenciarse si el concurso al que se convoca es cerrado o abierto al gobernado en general, como sucede frecuentemente en el Poder Judicial de la Federación.

Pero, por lo pronto esa diferencia acerca que el aspirante trabaje o no en la dependencia que convoca al concurso es, a todas luces, discriminatoria y desigual.

## 2. Métodos de evaluación de los aspirantes a ocupar una plaza vacante.

El proceso de selección se encuentra contemplado en la ley y en el reglamento de dicha ley en términos del artículo 24 de la ley correspondiente.

Los órganos encargados de dicha selección son el Subsistema de Selección y el Comité de Selección.

El proceso se inicia con una convocatoria abierta que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación, durante diez días, donde se definen los requisitos del puesto de carácter legal, académico y laboral que el aspirante debe cubrir. El objetivo consiste en que aspiren candidatos tanto de la dependencia, como aquellos que no formen parte de la dependencia.

En términos del artículo 25 del reglamento de la ley en cita, el proceso de selección está conformado por tres etapas: de revisión curricular; de evaluación de las capacidades, este a su vez se conforma dos etapas, la de evaluación de las capacidades de revisión del servicio público y la de evaluación de las capacidades generales y técnicas requeridas para cada puesto; también debe llevarse a cabo una entrevista a cargo del Comité de Selección. Para continuar con la siguiente etapa el aspirante debe de aprobar la etapa anterior.

En *la primera etapa*, el responsable lo será el Director General de Recursos Humanos de la dependencia, que revisará los estudios académicos y el desempeño laboral de cada uno de los aspirantes, para ver si cumple con los requisitos de la convocatoria. Selección que no es objetiva, ya que si bien es cierto el Director General de Recursos Humanos de la dependencia debería conocer a las personas que aspiran a ocupar la plaza vacante, es de sugerirse que esta revisión debiera hacerla la Comisión de Selección directamente con la



finalidad de evitar cualquier influencia de algún funcionario de la dependencia en la que se encuentra la plaza vacante.

En la *segunda etapa*, el Comité de Selección de cada dependencia será el que elabore los reactivos para evaluar a los aspirantes, cumpliendo con los requisitos establecidos por dicho comité en base a las necesidades requeridas para ocupar la plaza vacante; sin embargo, no existe una uniformidad de criterios. En este punto es recomendable que los reactivos que se utilizan para ocupar una plaza vacante en una dependencia deberían contener una parte general, que tendría que ser la misma para todas las dependencias para el rango que se desea evaluar, y una parte específica, que sería la parte que podría estar a consideración del Comité de Selección de cada una de las dependencias, dependiendo de la plazas vacantes y sus necesidades.

Y la *tercera etapa*, es la de la entrevista con el Comité de Selección, etapa que atenta contra el principio de igualdad en atención a que conforme al artículo 32 de la propia ley, establece que en igualdad de condiciones se dará preferencia a los servidores públicos de la misma dependencia, procurando la equidad, lo cual en la práctica no sería factible porque sería muy difícil determinar que es lo que el Comité de Selección considera igualdad de condiciones, lo que deja un margen de discrecionalidad demasiado amplio para tomar una decisión determinada.

No es admisible que los funcionarios encargados de dicho procedimiento posean tan amplio margen de discrecionalidad en las decisiones situación que, propicia que el sistema tienda a no funcionar correctamente; es decir, el Servicio Civil de Carrera requiere de un procedimiento sistematizado sin exista necesidad de que los funcionarios que intervengan tengan que interpretar tal o cual concepto. De igual manera, debería regularse que de manera obligatoria, y no a discreción del Comité, intervengan instituciones de educación superior y/o el Instituto Nacional de Administración Pública, para que los reactivos que se elaboren sean más objetivos y enfocados a la profesionalización de la Administración Pública Federal.

3. La inequidad de la Ley frente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que hace a este punto, la ley en estudio regula únicamente a la Administración Pública Federal Centralizada, a pesar de que la exposición de motivos señala que la finalidad es la profesionalización de la Administración Pública Federal en su conjunto.

La ley en estudio al contemplar únicamente a la Administración Pública Federal Centralizada y al proteger a los funcionarios que formen parte de ella provoca una inequidad con aquellos que no pertenecen a la misma, como es el caso de aquellos que integran Administración Pública Federal Paraestatal.

No hay una reglamentación adecuada del Sistema del Servicio Civil en los órganos paraestatales, parece que se trata de una ley especial y no de una con carácter general, no debe soslayarse que en las condiciones en las que se produjo esta ley, únicamente contempla a una tercera parte del sector al que va dirigido.

Aún cuando el segundo párrafo del artículo 1 de la ley propone que las entidades del sector paraestatal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, deja a dichas entidades en libertad de establecer un sistema propio que no tendría obligación alguna de regirse por los principios contemplados en la ley en estudio, tomando en consideración que dichas entidades tienen autonomía jurídica para establecer sus propios mecanismos.

Si lo que se busca es implementar el Servicio Civil únicamente dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, no tiene lógica que trate de regular a todo el sector federal, en muchos casos como en Petróleos Mexicanos o en el INEGI, ya tienen implementado en algunas áreas el Servicio Civil de Carrera; sin embargo, debe imperar un sistema unificado en el que los

principios básicos sean de aplicación general y no a criterio de cada órgano paraestatal.

4. Servidores públicos que conforman el Servicio Profesional de Carrera.

En la iniciativa de ley del senador Carlos Rojas Gutiérrez, así como del dictamen de la Cámara de Senadores, los niveles que comprendía al Servicio Civil de Carrera se establecían en el artículo 4:

*“Artículo 4.- Los servidores públicos se clasificarán en servidores profesionales de carrera y de libre designación.*

*El Sistema comprenderá a los servidores públicos de confianza, tanto los operativos como los de mando, hasta los Directores Generales y homólogos, tomando como base al Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”*

Con los cambios que se hicieron a la iniciativa de ley y con los demás proyectos de iniciativa de ley, se especificó únicamente cinco rangos, como lo establece el artículo 5:

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

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

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

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

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

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

Cabe precisar que, el artículo cuarto transitorio de la ley, al referirse a la aplicación, establece que la iniciación de la operación del sistema sería gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva. Por lo que, uno de los avances importantes en esta materia lo es el acuerdo expedido el 24 de junio de 2005 por el titular de la Secretaría de la Función Pública y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año, en él se establece que a partir del 1 de enero de 2006 la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, entró en vigor dentro de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal lo que permite así la profesionalización de aquellos funcionarios que ocupan cargos dentro de la oficina de la Presidencia de la República, esto es relevante debido a la importancia de las funciones de la Consejería como brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico especializado al Presidente de la República, intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos

legales que el Titular del Ejecutivo Federal debe suscribir, representar al Ejecutivo legalmente en las controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello se requiere de funcionarios muy preparados y capacitados para el desempeño de esas delicadas funciones.

5. Obligaciones del Servidores Públicos que conforman el Servicio Profesional de Carrera.

El capítulo segundo del título segundo de la ley en estudio fija once obligaciones de todo servidor público de carrera que se encuentran ligadas con las obligaciones que comprende la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La ley en estudio en el artículo 11, fija las obligaciones de todo servidor público de carrera:

- a) Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- b) Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- c) Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- d) Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- e) Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño

que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;

- f)* Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- g)* Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- h)* Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- i)* Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- j)* Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y
- k)* Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

La propia ley establece que las obligaciones de todo servidor público de carrera también estarán sujetas a las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que son de carácter general, lo que permite que con el Servicio Civil de Carrera se implemente un servicio público profesional y eficiente. La ley fija principios que deben ser respetados y deben ser revisados en la evaluación periódica que se realiza a los servidores públicos de carrera para observar si efectivamente se cumplieron en apego a la ley y en beneficio de la población.

6. Derechos del Servidores Públicos que conforman el Servicio Profesional de Carrera.

Por otro lado, la ley fija los derechos que todo servidor público de carrera tiene y aquellos derechos contenidos en otras leyes, aunque no los cita, como los establecidos en la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado.

Los derechos de todo servidor público de carrera son:

- a) Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;
- b) Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- c) Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- d) Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;
- e) Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- f) Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- g) Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- h) Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- i) Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- j) Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

k) Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

7. Servidores Públicos que no forman parte del Servicio Profesional de Carrera.

El artículo 8 señala cuáles servidores públicos no forman parte del Servicio Profesional de Carrera, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de septiembre de 2005:

- a) Personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República.
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- c) Secretarios de Despacho.
- d) Jefes de Departamento Administrativo.
- e) Subsecretarios.
- f) Oficiales Mayores.
- g) Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos.
- h) Miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional.
- i) Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste.
- j) Personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior.
- k) Personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines
- l) Personal de los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de Servicio Civil de Carrera, y
- m) Personal que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.



Muchos de esos cargos que no forman parte del Servicio Civil de Carrera, cuentan con un Servicio Civil de Carrera propio, como lo es el Servicio Exterior Mexicano y otros tampoco forman parte por la importancia y lo delicado de las funciones que desempeñan, como lo es el caso de los Secretarios de Despacho, Oficiales Mayores, entre otros.

Del estudio de la ley puede afirmarse que, aunque el artículo en comentario no lo mencione, no forman parte del Servicio Civil de Carrera todos aquellos cargos o puestos ocupados por trabajadores de base dentro del escalafón de la Administración Pública Federal, con lo que se advierte que realmente no se busca una profesionalización integral dentro de la Administración Pública, sino que, solamente en los puestos de confianza ya mencionados, aún cuando uno de los motivos de la expedición de la ley en estudio es proteger a los trabajadores de confianza, también tiene como finalidad propiciar una administración profesional y eficiente en la que el servidor público cumpla con sus obligaciones satisfactoriamente y en beneficio del pueblo mismo.

#### 8. Requisitos para ingresar al Servicio Profesional de Carrera.

El primer requisito para formar parte del Servicio Civil de Carrera es ser trabajador de confianza y en los casos de ser un servidor público que ocupe un cargo de libre designación se deberá sujetar a los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en la ley en estudio. En los casos de ser un trabajador de base, éste debe contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa.

El aspirante debe de 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.

También se requiere que el servidor público no desempeñe otro empleo, cargo, comisión, profesión o actividad en los sectores público, social y privado, cuando éstos impidan o menoscaben el desempeño de las funciones inherentes al puesto que ocupan o puedan generar un conflicto de intereses.

El Reglamento de la ley establece, en su artículo 23, que la selección de los aspirantes debe iniciarse a través de una convocatoria abierta pública en la que el Comité Técnico de Profesionalización y Selección de cada una de las dependencias fungirá como Comité de Selección con ayuda del Director General de Recursos Humanos, quienes definirán los requisitos de carácter legal, académico, laboral y otros, así como el perfil que se espera de los aspirantes.

Durante el proceso de selección el aspirante será evaluado de acuerdo a sus habilidades, actitudes, conocimientos y experiencia. Se requiere la aprobación de las tres etapas de selección que son, revisión curricular; evaluación de las capacidades, que a su vez se integra de dos etapas: la de evaluación de las capacidades de revisión del servicio público y la de evaluación de las capacidades generales y técnicas requeridas para cada puesto; y entrevista a cargo del Comité Técnico de Profesionalización y Selección de cada una de las dependencias, que fungirá como Comité de Selección. Por lo que hace a la etapa relativa a la aplicación del examen, el aspirante deberá cumplir con los requisitos establecidos por los Comités de Profesionalización de cada dependencia, en cuanto a la visión del servicio público y respecto de las capacidades gerenciales y técnicas, determinantes para el desempeño de la plaza vacante.

Finalmente, y una vez que el funcionario forme parte del Servicio Civil de Carrera, debe cumplir con las todas y cada una de las obligaciones contenidas en la ley en estudio, además de tener el deber de cubrir los cursos de capacitación que el Comité de Profesionalización de cada dependencia determine para el mejor desempeño de sus funciones ya que, en caso de no

hacerlo o incumplir con las obligaciones, traería como consecuencia la remoción o destitución del cargo conferido al servidor público.

#### 9. Sistema de Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera.

Una de las aportaciones importantes de la ley, es el sistema de auto evaluación que permite una revisión periódica del funcionamiento del Servicio Civil de Carrera.

La fracción VII del artículo 13 establece que el Subsistema de Control y Evaluación será el encargado de diseñar y operar procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia, y en su caso la corrección de la operación del sistema con el apoyo de los órganos que colaboren con dicho subsistema, como lo regula el propio reglamento, que se enfoca a evaluar el mecanismo de operación del sistema con la finalidad de contar con elementos suficientes para el adecuado funcionamiento para mejorar y, en su caso, corregir errores en la aplicación de la ley.

Dicho procedimiento esta conformado por dos partes, la primera para elaborar el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y la segunda para evaluar al sistema.

En la primera parte, el órgano encargado es la Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal que, con apoyo de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal Centralizada, elaborarán anualmente el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que deberá de contener, como mínimo, los elementos de diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y las metas del sistema para ser presentado en el mes de mayo del año anterior al del programa para que sea revisado por el Consejo Consultivo del Sistema del Servicio Civil de Carrera y una vez aprobado será remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se incluya en el marco de las

disposiciones aplicables para la programación – presupuestación, con la finalidad de analizar las previsiones presupuestarias para el siguiente ejercicio fiscal en congruencia con los criterios generales de la política económica y la disponibilidad de recursos para dicho ejercicio en el que las dependencias deberán sujetarse para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto en el contexto de la programación anual del gasto público. Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación se realizarán, en su caso, los ajustes que sean necesarios al programa operativo anual, para efecto de que los Comités de Profesionalización comuniquen a la Unidad, durante el mes de enero, las acciones que instrumentarán para alcanzar las metas establecidas en dicho programa.

En la segunda parte, la Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal elaborará anualmente un informe de la operación del Sistema, en el cual se integrará la información de los resultados obtenidos en la operación de cada uno de los Subsistemas y la información que le reporten las dependencias, el Consejo Consultivo y los Comités de Profesionalización, para de esta manera incorporar los resultados, propuestas o aportaciones que estime relevantes para el mejoramiento de la operación y funcionamiento del Sistema. Dichos resultados se complementarían con información generada en foros, seminarios, cursos u otros eventos efectuados en materia de servicio profesional de carrera.

El informe de evaluación del sistema deberá contener los resultados de la operación de los Subsistemas en las dependencias; el impacto de los Subsistemas en el logro de las metas institucionales; el impacto de la operación de los Subsistemas en la prestación de servicios públicos; el Impacto del servicio profesional de carrera en el cambio cultural y en el ambiente laboral; las principales áreas de oportunidad detectadas por cada dependencia y los reconocimientos, recomendaciones y observaciones para la mejora del Sistema y de los Subsistemas, lo que permite, que el sistema del Servicio Civil de

Carrera se encuentre constantemente en evaluación permitiendo así, la aplicación de las mejoras necesarias para que el sistema funcione adecuadamente ajustándose a los nuevos tiempos y a los problemas políticos, sociales y económicos de nuestro país.

#### 10. Estructura Orgánica del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

En términos del artículo 37, fracción VI bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del artículo 2, segundo párrafo, de la ley en estudio, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera dependerá del Poder Ejecutivo Federal y será dirigido, organizado y operado por el Secretario de la Función Pública, apoyado por la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Federal, para programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Sistema.

Dicha Unidad estará presidida por un titular designado por el propio Secretario, en términos del artículo 10 del Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública y con las atribuciones contenidas en el numeral 16 de dicho ordenamiento.

El sistema se encuentra conformado por siete subsistemas y diversos órganos que operan el sistema los cuales, constituyen, en términos de la Ley, la estructura orgánica, operativa y funcional a partir de la cual se desarrolla el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Los siete subsistemas son: de Planeación de Recursos Humanos; de Ingreso; de Desarrollo Profesional; de Capacitación y Certificación de Capacidades; de Evaluación del Desempeño; de Separación y, de Control y Evaluación. El *de Planeación de Recursos Humanos* está encargado de determinar, en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones. El *de Ingreso* regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos; así como, los requisitos necesarios

para que los aspirantes se incorporen al sistema. El *de Desarrollo Profesional* llevará a cabo 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 y las reglas a cumplir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema. El *de Capacitación y Certificación de Capacidades* determinará los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; impartir cursos de especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; determinar las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; determinar la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia y, las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. El *de Evaluación del Desempeño* tiene como propósito 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 mismo, garantizar la estabilidad laboral. El *de Separación* está encargado de atender los casos y supuestos por los que un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y por último el *de Control y Evaluación* que tiene como objetivo diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El sistema cuenta con dos órganos importantes que operan sus actividades:

- a) Consejo Consultivo, y
- b) Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección de cada dependencia.

El Consejo Consultivo es la instancia de apoyo de la Secretaría de la Función Pública y tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamiento, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema, estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada subsistema que conforma el Sistema, por los Presidentes de los Comités Técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social y contará con un representante de los sectores social, privado y académico a invitación de los demás integrantes.

Dicho *Consejo Consultivo* tendrá como atribuciones: conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública; estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador; proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación; recomendar programas de capacitación, actualización y cursos de especialización; acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo; así como, aquellas atribuciones contenidas en el reglamento de la ley, como emitir opiniones especializadas sobre la implantación de cada uno de los Subsistemas; proponer las medidas que se consideren adecuadas para el mejoramiento de la operación del Sistema; proponer acciones de participación y concertación con los sectores social, privado y académico que coadyuven en la implantación y operación del Sistema, y constituir, a propuesta de su Presidente, los Comités de apoyo que estime necesarios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, así como para promover la transparencia en el funcionamiento del Sistema.

Por su parte los Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección de cada dependencia serán los cuerpos técnicos especializados encargados de la implantación, operación y evaluación del sistema hacia el interior; serán responsables de la planeación; formularán estrategias y análisis prospectivos para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la

prestación de un mejor servicio público a la sociedad. También, serán los responsables de planear, organizar e impartir la inducción general a la Administración Pública y al puesto en lo particular, pudiendo asesorarse de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Tendrán como atribuciones emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema conforme a las necesidades y características de la propia institución de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la Ley y las disposiciones que de ella emanen; aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación; elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso; proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia acorde con los procesos que establece la propia ley; realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública; elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución; aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos; elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia; determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de la ley en estudio y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como las atribuciones contenidas en el reglamento.

Dichos comités, pueden fungir dependiendo de las atribuciones que desempeñen, como:



- a) Comité de Profesionalización y
- b) Comité de Selección.

El *comité de profesionalización*, estará integrado por el Oficial Mayor de la dependencia o su homólogo, quien lo presidirá; el titular de la Dirección General de Recursos Humanos, o bien, por el servidor público de carrera del área de Recursos Humanos que designe el Titular de la dependencia cuando en la misma no se cuente con aquél. Dicho servidor público fungirá como Secretario Técnico, y un representante de la Secretaría. Se reunirán una vez cada tres meses, cuando menos, y de manera extraordinaria cuando se requiera, previa convocatoria de su Presidente y desempeñará sus funciones como órgano del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades que, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, desarrollará los procesos de capacitación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera.

El ser *comité de selección*, estará integrado por el titular de la Dirección General de Recursos Humanos, quien lo presidirá, o bien por el servidor público de carrera del área de Recursos Humanos que designe el Titular de la dependencia cuando en la misma no se cuente con aquél; un representante de la Secretaría, quien fungirá como secretario técnico, y el superior jerárquico inmediato de la plaza vacante que se someta a los procesos de reclutamiento y selección. El Presidente del Comité convocará a sesión con motivo de la existencia de una plaza vacante y, se tengan que iniciar los procesos de reclutamiento y selección, en este caso desempeñará sus funciones como órgano del Subsistema de Ingreso.

11. Forma de evaluación de los servidores públicos que conforman el sistema.

Otra de las importantes innovaciones del Servicio Civil de Carrera es la relativa a la evaluación a los funcionarios que ocupan un cargo dentro del sistema del Servicio Civil de Carrera, sí existe un adecuado procedimiento ya que en la ley en estudio no se define la temporalidad en el que se deban llevarse a cabo los procedimientos de evaluación.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño será el órgano encargado, en colaboración del Comité de Profesionalización de cada dependencia, que realice la evaluación de los servidores públicos que conforman el sistema a través de procesos, métodos y mecanismos de medición, cualitativos y cuantitativos, acerca del cumplimiento de las funciones y metas individuales y colectivas de los servidores públicos de carrera en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupan.

Los objetivos regulados en el reglamento de la ley en estudio, son la de determinar las metas individuales de los servidores públicos a partir de las metas institucionales de la dependencia; determinar las metas de desempeño colectivo por unidad administrativa; establecer los métodos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos en cada dependencia; aplicar evaluaciones del desempeño a los servidores públicos de acuerdo al método previamente determinado; establecer los estímulos o reconocimientos e incentivos al desempeño destacado; adoptar medidas correctivas para los casos de que el desempeño del servidor público no sea satisfactorio; darle seguimiento a los resultados que arroje la evaluación del desempeño con el propósito de modificar las metas comprometidas; detectar necesidades de capacitación y generar programas individuales de acción orientados tanto en la mejora del desempeño individual de los servidores públicos, como del funcionamiento de la dependencia.

Sin embargo, las atribuciones que tienen tanto el subsistema como el Comité de Profesionalización de cada dependencia son muy amplias y por consiguiente pueden tomar decisiones discrecionales ya que, con este procedimiento puede existir la posibilidad de destituir a un funcionario público que forme parte del sistema en función de factores de carácter político y no respecto al desempeño del servidor público; es decir, quien revisa que los estándares o los lineamientos de evaluación sean los adecuados, debe hacerlo objetivamente por lo que, su actuación debe acotarse o complementarse con la intervención de una institución académica superior y/o del propio Instituto Nacional de Administración Pública de manera obligatoria y no a discreción de los miembros del subsistema o del comité permitiendo que la toma de decisiones en caso de destitución de algún funcionario, que no haya obtenido calificación aprobatoria en los dos procesos de evaluación, sean objetiva y precisa.

## 12. Impacto jurídico de la nueva Ley.

En los tiempos actuales, donde la exigencia de avanzar hacia una democracia más madura es cada vez mayor, se busca formar leyes que permitan acotar cada vez más las decisiones discrecionales de quienes dirigen los gobiernos, donde toda decisión o acción por parte de los funcionarios públicos deban estar claramente regulada por el derecho para que la difícil convivencia humana sea mejor para los integrantes que conformamos a la sociedad.

La ley en estudio nos acerca un poco más a la limitación de la actuación del gobierno a través de mecanismos suficientemente efectivos en los que el proceder de los servidores públicos garantice al gobernado rectitud y honestidad en beneficio de la comunidad en su conjunto.

Por primera vez en México, se crea el Servicio Civil de Carrera dentro de la Administración Pública Federal Centralizada con un mecanismo bien

determinado, dando como resultado un avance dentro del derecho mexicano ya que, con ello, se propicia la profesionalización de nuestros organismos públicos, a través de la capacitación de sus funcionarios, acotando su medio de acción y protegiendo sus derechos laborales.

En la actualidad con la propuesta de reforma del Estado, se busca que los organismos públicos, y sus integrantes, sean más eficientes y que cumplan con sus finalidades; además, que los beneficios se vean reflejados en la sociedad, por ejemplo en la calidad de la prestación de los servicios públicos; en el buen manejo del erario público; en la de transparencia de los mecanismos que se utilizan; una mejor aplicación de las normas jurídicas y, esencialmente, el respeto de ellas por parte de los funcionarios públicos.

Este ordenamiento jurídico, que si bien es cierto tiene diversas deficiencias, nos acerca un poco más a tener una Administración Pública profesional, permitiendo una capacitación adecuada de sus funcionarios, cumpliendo con los principios básicos de la existencia del Estado y el debido cumplimiento de éste frente a los gobernados.

### 13. Impacto político de la nueva Ley.

En la formación propia de la ley que se estudia se presentaron tres iniciativas: la primera fue presentada por el Partido Revolucionario Institucional en el período en el que el titular del Ejecutivo Federal pertenece a otro partido; la segunda fue presentada por el Partido Acción Nacional, y la tercera por el Partido de la Revolución Democrática, de ello se aprecia que hubo negociaciones entre los principales partidos políticos que conformar el Congreso de la Unión para poder expedir una ley que reflejara a nivel nacional mayor confianza a la población, y a nivel internacional reflejar una imagen de un gobierno preparado, que se adapta a los nuevos tiempos mostrando una adecuada planeación en proyectos a largo plazo, como el de esta ley que permite que los funcionarios públicos podrán seguir trabajando dentro de la

Administración Pública Federal Centralizada sin importar el cambio sexenal del Presidente de la República.

En un contexto político, tenemos que el Ejecutivo Federal para poder llevar a cabo su función administrativa podrá contar con funcionarios públicos que, aunque no formen parte del mismo partido político, enriquecerán el trabajo debido a las diversas vertientes políticas que influirán en la elaboración y en la toma de decisiones de las políticas públicas, lo que impactará positivamente pues tendremos un gobierno más plural permitiendo así, a los diversos sectores que conforman al Estado Mexicano una mejor participación democrática.

#### 14. Deficiencias de la ley.

Sin soslayar que la ley representa un avance en la reforma del Estado mexicano, debemos reconocer que tiene muchas deficiencias ya que, como se explico anteriormente, al tratarse de una ley producto de importantes negociaciones políticas más que jurídicas, dejó fuera muchos rangos de cargos públicos que debieron ser incluidos en esta ley para que la profesionalización de la Administración Pública fuera general y no únicamente dentro de mandos superiores.

Por otro lado, tenemos que aún existe un marco de acción muy amplio por parte de los órganos encargados de la selección y la evaluación, como es el caso de los Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección de las dependencias; el cual, debe de ser acotado, con un sistema más restringido y con la intervención de otros organismos que permitan que las decisiones sean revisadas objetivamente y sean tomadas cada vez con mayor transparencia para sembrar confianza a la sociedad.

En la práctica, el proceso de selección de los aspirantes para ocupar las plazas vacantes se encuentra todavía viciado, ya que persiste el compadrazgo entre los funcionarios para ocupar los cargos vacantes dentro de la Administración Pública Federal Centralizada en atención a que en las

convocatorias se sigue teniendo preferencia sobre los funcionarios públicos que pertenecen a las dependencias y no a los aspirantes externos, cuya opción es factible para acabar con las deficiencias de la Administración Pública y mejorar el servicio público, es positivo tener candidatos externos con mejor preparación académica y con una perspectiva objetiva, por ser externa, sin vicios por no haber formado parte de gobiernos sexenales anteriores. La convocatoria debe ser abierta sin preferencia alguna de los aspirantes, hay que seleccionar a las personas más capacitadas para ocupar la plaza vacante en beneficio de la sociedad.

De igual manera, los rangos que se integran en el Servicio Civil de Carrera no deben ser únicamente de mandos superiores, deben incluirse a trabajadores de base, no puede ser considerarse un obstáculo el ser un trabajador de confianza o de base para formar parte del Servicio Civil de Carrera; pues, lo que se busca es profesionalizar la Administración Pública Federal en general en atención a que el país requiere de funcionarios públicos más preparados que estén concientes que el formar parte del gobierno federal no es un trabajo cualquiera, sino es una labor de servicio en beneficio de la sociedad donde se requiere, también sensibilidad social debido a que la esencia es la prestación de los servicios públicos al gobernado y que su salario surge de las aportaciones, vía impositiva, de los gobernados. Existe una percepción general acerca que muchos de los funcionarios que ocupan cargos dentro de la Administración Pública desconocen cuestiones de legalidad, desconocen la normatividad que regula cada órgano del Estado, desconocen las garantías individuales constitucionales, desconocen los ordenamientos jurídicos que les obligan y que otorgan derechos a los ciudadanos, es necesario que todo lo anterior se conozca plenamente para que las acciones de los funcionarios públicos no atenten o menoscaben los derechos de los gobernados.

La profesionalización dentro de la Administración Pública debe de existir desde el nivel más bajo dentro de la Administración Pública hasta el titular del ejecutivo federal.

Otra de las deficiencias de la ley, es el Capítulo que regula el denominado Recurso de Revocación relativo a los medios de defensa en contra de las decisiones que toma la Comisión de Selección de cada dependencia, ya que atenta contra el artículo 14 constitucional toda vez que, antes de llevar la controversia ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debe ser revisado por una comisión integrada por funcionarios de la Secretaría pero, también por miembros del Consejo Consultivo y personal académico con amplio manejo en cuestiones doctrinales y prácticas del derecho administrativo, que permita determinar objetivamente si las decisiones tomadas por los Comités de Selección de las dependencias se apegaron a derecho

Del presente capítulo se advierte que la ley en estudio tiene diversas lagunas y deficiencias.

En primer término tenemos que, del proceso de elaboración de la ley puede observarse que en ninguna de las dos cámaras se realizó una votación acerca de la aprobación de los artículos en lo particular; o sea, ninguno de los 628 legisladores tuvo alguna objeción o comentario para complementar alguno de los 80 artículos. Por otro lado, tenemos que no hubo votaciones en contra de la iniciativa presentada o de la minuta enviada a la Cámara revisora.

La ley tiene muchas deficiencias y no puede ser que los legisladores no los hayan corregido, lo que denota un acuerdo político entre los partidos y un desinterés marcado en cada uno de los legisladores.

Por otra parte, no contempla a los trabajadores de base, atentando contra el principio de igualdad, ya que únicamente protege a los funcionarios de confianza.

Esta ley es un acercamiento en la búsqueda por la profesionalización de la Administración Pública pero falta mucho por hacer, hay que subsanar sus

deficiencias, desvincular el aspecto meramente político, atender las necesidades sociales y no la de los partidos políticos.

Para que el Servicio Civil de Carrera funcione eficientemente, se requiere de un sistema en donde la profesionalización de la Administración Pública sea general que abarque la capacitación y evaluación para todos los cargos que conforma la administración pública incluyendo, evaluación psicológica, para poder determinar si los funcionarios que la formarán parte de ella, son aptos para ocupar determinados cargos, desgraciadamente en algunos casos únicamente se requiere ser amigo de algún miembro del comité de selección o de algún funcionario de alto nivel jerárquico para poder ser seleccionado.

Existe todavía mucho margen de discrecionalidad por parte de los funcionarios que conforman los comités, hay que acotarlo porque el sistema requiere de decisiones sistematizadas basadas en resultados objetivos y no subjetivos que pudiesen ser influidos por decisiones arbitrarias.

De igual manera, hay que incluir a instituciones ajenas a los procesos de selección, como es el caso del Instituto Nacional de la Administración Pública y de algunas universidades, como en la elaboración de reactivos y sistemas efectivos de evaluación para determinar si la selección de los funcionarios se adecua al puesto y a las necesidades de la sociedad logrando con ello disminuir el grado de error en las decisiones.

Por otra parte, del estudio de la ley y del proceso legislativo se evidencia un tinte político que, indebidamente, supera lo jurídico. No es aceptable que en la práctica los procedimientos de selección que se están aplicando, desde que inicia la convocatoria, se sabe anticipadamente quien va a ocupar el cargo vacante de tal forma que, el amiguismo y compadrazgo que se intenta combatir no se podrá superar mientras imperen estas prácticas faltas de ética.

La ley en estudio es un avance para el sistema jurídico mexicano; sin embargo, debido al momento histórico que está viviendo México en la actualidad, se está utilizando para colocar a personas afines del gobierno actual para que no sean removidos por los integrantes del próximo gobierno, no con la



finalidad de alcanzar la profesionalización de la administración pública sino, para tener fuerza política extra sexenal.

Debe hacerse una revisión profunda, por parte de los legisladores, para que el Servicio Civil de Carrera no sea un instrumento político en beneficio de los partidos, sino con el propósito de alcanzar los fines y metas que tiene la Administración Pública en función de los reclamos de la sociedad; así mismo, para permitir que se incluyan a todos los niveles de la administración hasta el nivel de subsecretario en los planes de capacitación para instruirles acerca de sus obligaciones en el ejercicio público acotándoles su nivel de acción y haciéndoles saber que es lo que la sociedad espera de ellos.

México requiere de funcionarios honestos, capacitados, comprometidos con las nuevas reformas de gobierno y con la sociedad, se requiere que se revisen los sistemas que han adoptados otros países tomando en cuenta los errores que se han cometido para superarlos. Requerimos de una Administración Pública Federal más eficiente con servidores que estén a la altura de las exigencias del México actual.

## CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación lo denominé Estudio Constitucional sobre la Nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal con la finalidad de analizar si efectivamente dicho ordenamiento se encuentra acorde con la Constitución Política.

Sin pretender determinar la inconstitucionalidad, estrictamente, desde el punto de vista jurisdiccional, función no correspondiente a la academia, tenemos que; en el proceso legislativo de la elaboración de la ley, se violó el artículo 72 Constitucional y el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que, regula precisamente el proceso legislativo en las dos cámaras. A partir de lo ordenado por el numeral 72 constitucional que establece que: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observando el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...” y, aunque el procedimiento se haya seguido en todas sus etapas, existieron ciertas irregularidades de las que se advierte la violación al artículo 95 del reglamento, que señala: “Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere...” en el caso que nos ocupa, se omitieron, en ambas cámaras, la lectura de los dictámenes realizados por las comisiones que analizaron los diversos proyectos que dieron origen a la ley en estudio, dicha violación alcanza lo previsto por la Carta Magna. Asimismo, la violación al artículo 97 de reglamento ya citado, que a la letra dice “Artículo 97.- Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez.”, ya que en la discusión del proyecto de la ley, se hizo en lo general y en lo particular en un solo acto y no se trata de dictámenes de un solo artículo. Aún cuando se pudiera considerar

que este punto de vista es legalista, concepto entendido como la aplicación estricta de la norma; se trata pues, de una violación procedimental que afecta el acto legislativo.

Por otra parte, respecto del fondo de ley en estudio, se está violentando las garantías de igualdad contenida en los artículos 4 y 13 Constitucional ya que, el artículo 32 de la ley en estudio considera, para aspirar a un cargo público, solamente a aquellos ciudadanos que se encuentren laborando en la dependencia en la que existe el cargo al que se convoca, argumento que ya quedó explicado en la primera parte del cuarto capítulo; por lo que, si se excluye el derecho que todo ciudadano tiene a laborar en el gobierno federal, una vez cumplidos los requisitos que la ley ordene, estamos frente a una situación de desigualdad frente a la Constitución Política.

De igual manera, si el ámbito de aplicación de la ley en estudio es la Administración Pública Federal Centralizada y dentro de ella se encuentran todos los servidores públicos de acuerdo a los artículos 108 Constitucional y 123, inciso B y, la ley en estudio únicamente se preocupa por proteger y regular a los servidores públicos de confianza y no así a los trabajadores de base y aquellos que están por comisión; luego entonces, la ley no es de carácter general pues, únicamente se refiere a un núcleo de ciudadanos para situarlos dentro de su ámbito de aplicación. Podríamos decir que; estamos frente a una ley privativa, debido a que la doctrina y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han definido que el concepto de ley privativa debe entenderse cuando se aplica exclusivamente a una persona o grupo de personas, en atención a una situación jurídica singular, en la que ésta se encuentren.

Asimismo; la ley en estudio, y su reglamento atentan contra las garantías de seguridad jurídica dentro de los procesos de selección y evaluación de los aspirantes en atención a que le confiere a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección facultades que le permiten márgenes muy amplios de discrecionalidad ya que, no existe artículo alguno en la ley que regule los parámetros bajo las cuales serán evaluados y seleccionados los

aspirantes que deseen ocupar un cargo dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, cuando lo que la ley persigue, en el tercer párrafo del artículo 2, es seleccionar los aspirantes mejor preparados buscando la profesionalización de la propia Administración Pública atendiendo a los principios de imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, confidencialidad, compromiso y lealtad de los servidores públicos. Ello no ocurre por la sencilla razón que no se respeta la exacta aplicación de ley, atentando contra esta garantía constitucional contenida en el artículo 14 Constitucional.

Por otra parte, en este trabajo de investigación se estudió primeramente los antecedentes históricos de la ley, los avances de los demás países en esta materia, el proceso legislativo de la ley y la propia ley. De dicho estudio llegué a las siguientes conclusiones.

En el primer capítulo se estudió la razón primaria de la existencia del Estado Mexicano, cuáles fueron sus inicios y sus etapas históricas que contribuyeron a la construcción del México actual, desde la etapa prehispánica hasta la actualidad. Esto, finalmente fue relevante para este trabajo porque las diversas etapas históricas de nuestro país, la mayoría dolorosas, redundan en la búsqueda incesante de lograr tener un gobierno que se preocupe del crecimiento de los individuos que coadyuve al crecimiento de toda la nación, otro aspecto importante de este repaso histórico es, sin duda, la necesidad que todos los mexicanos tenemos de ser sensibles a nuestra Constitución Política respecto a que la esencia se ubica en el artículo 39 que señala claramente que el gobierno se instituye para beneficio del pueblo y ahí precisamente tenemos la falla: los gobiernos desde 1824 no han logrado beneficiar al pueblo, por eso nos encontramos en esta lastimosa situación de diferencias sociales y económicas que avergüenzan a cualquiera.

El problema se centra en el hecho de que el gobierno ha implementado el modelo neoliberal comprometiendo el futuro de México en diversos tratados internacionales como en de Libre Comercio que ha servido para ejercer presión

sobre nuestro país a nivel internacional y el tiempo nos demostró que los objetivos del TLC no se adecuan a las necesidades del Estado Mexicano. México vivió una de los movimientos sociales más importantes del mundo: la Revolución Mexicana que aspiró fortalecer el Estado Mexicano como órgano de equilibrio social que acotara la brecha económica que existía, y persiste aún, entre pequeños grupos que poseen la mayor parte del capital, mientras que, millones de compatriotas carecen de los más elementales servicios públicos; esto, lejos de evolucionar satisfactoriamente, ha generado desequilibrio en virtud de que nuestros servidores públicos no están vinculados con las finalidades del Estado y no realizan su trabajo con profesionalismo y dedicación.

Por otra parte, se estudia la formación del Estado partiendo de sus elementos primarios; a saber: la *población*, como el elemento personal conformado por un conglomerado humano que reside en un cierto espacio; el *orden jurídico*, sistema de relaciones jurídicas de coordinación, subordinación y de supra a subordinación en función de lo que regula la norma jurídica; el *territorio*, que se define como el espacio dentro del que este grupo de personas establece sus límites de acción de manera permanente y, por el *gobierno*, que es el órgano que ejerce el poder público o poder soberano, utilizando la fuerza coactiva o el imperio de la ley, haciendo obligatorias sus determinaciones e imponiendo sanciones a quienes exterioricen un conducto antijurídica.

De igual manera se estudiaron, de manera muy general, los primeros antecedentes históricos del Estado Mexicano iniciando con la época prehispánica, en la que los gobiernos estaban basados en la cuestión sacerdotal y teocrática, precisando una brecha entre las clases sociales, diferenciando a aquellos que formaban parte de la nobleza y el sacerdotado y aquellos que no tenían derecho por no haber nacido en ese núcleo. Posteriormente; estudié la conquista, que debe entenderse como atropello a nuestras raíces culturales, en la que España impuso su orden jurídico a través

de las armas y abusos para colonizar y evangelizar a los indígenas explotando nuestros recursos naturales como el oro y la plata.

Cabe precisar que una de las aportaciones de dicho capítulo es la definición de diversos conceptos que intervienen en la ley en estudio y la definición y explicación de la organización del Estado Mexicano, en cuanto a cada una de sus primordiales funciones.

Igualmente, se define la función pública, que para algunos tratadistas como Alfonso Nava Negrete y Enrique Quiroz Acosta es *“la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores”*, yo complementaríala definición diciendo que: esta relación jurídico laboral contiene importantes alcances que, necesariamente, deben enfocarse a que los denominados servidores públicos cumplan con la finalidad del Estado prestando servicios personales para que la organización y funcionamiento institucional operen óptimamente en beneficio de los gobernados y se busque un equilibrio social; si esto no es así, la función pública no cumple su delicada misión.

El concepto de servidor público, por su parte, se define como toda aquella persona que presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral que establece el apartado B, del artículo 123 constitucional, con el propósito de llevar a cabo las atribuciones, funciones o tareas asignadas por el ordenamiento correspondiente, es importante este concepto para entender a cuáles personas físicas aplica la hipótesis normativa de la ley en estudio.

Otra aportación es la definición de lo que se entiende como Administración Pública Federal, que entre diversas definiciones que cito, el maestro Acosta Romero, la define como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativos y Judicial), su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.

Por otro lado, una de las principales contribuciones de este Capítulo, primordial para el estudio del Servicio Civil de Carrera en México, y que nos permite entender el objetivo del dicho servicio es el enfoque que se le ha dado a nivel internacional y las finalidades que persigue por lo que, cito una definición de gran importancia que debió de ser adoptada por la ley en estudio en su conjunto, es el concepto del Servicio Civil de Carrera tomada de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que lo entiende como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público en una realidad nacional determinada; es decir, México requiere de un Servicio Civil de Carrera serio en el que los factores políticos de la vida nacional no interfieran con la profesionalización de la administración pública que lo que pretende es la búsqueda de prestación de servicios públicos a través de funcionarios mejor preparados, con mayor capacitación, compromiso con la sociedad y no con intereses de un grupo político determinado.

Para entender el Servicio Civil de Carrera en México, fue necesario el estudio del instrumento antes citado, que fue elaborado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Santa Cruz Sierra Bolivia, 26-27 de junio de 2003, en la que intervino el maestro Francisco Longo, Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) en Barcelona, en este documento se explican las diversas directrices a seguir para que el Servicio Civil de Carrera funcione adecuadamente, estas pautas no fueron tomadas en cuenta con debida importancia en la formación de la ley en estudio debido a la influencia de diversos factores políticos que existen en la actualidad en nuestro país.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública define, claramente, el concepto de gestión de personas, definición que el propio maestro Francisco Longo elaboró y me explicó, vía correo electrónico, con mayor detalle: dicho concepto debe entenderse como sinónimo de *gestión de recurso humanos* y se define como “el conjunto de políticas y prácticas que se proponen alinear el

dimensionamiento de capital humano y las conductas de los empleados con la estrategia organizativa”; es decir, para la implementación del Servicio Civil de Carrera deben seguirse ciertas directrices en la que se defina qué perfiles de aspirantes se requieren y qué requiere la propia administración pública respecto de las personas que desean ingresar al servicio y, en base a eso, se elaboren los reactivos para los diversos exámenes de aptitud; situación que no sucede en México; ya que, con motivo de la falta de la intervención de instituciones educativas, se desconocen este tipo de conceptos elaborados por vanguardistas en la materia.

México ha logrado grandes avances y tenemos experiencia a raíz de una vasta trayectoria por más de 153 años, tal como se aprecia del Capítulo II; pese a ello, como sucede muchas veces en nuestro país, no se ha logrado llegar a la implementación de un Servicio Civil de Carrera porque no se toma en consideración lo que el propio servicio persigue y se percibe una manifiesta falta de interés desde el punto de vista jurídico y un gran interés político porque las cosas no funcionen como debieran.

Uno de los primeros proyectos para instituir el Servicio Civil el México fue en 1853 al crearse la Ley de Arreglo del Cuerpo Diplomático, en ella se establecían las cualidades de los empleados diplomáticos y las reglas para nombrarlos, cincuenta años después, en el período de Porfirio Díaz, el Servicio Civil de Carrera retoma cierta importancia ya que se buscó establecer los mecanismos necesarios para que los funcionarios públicos permanecieran en sus cargos; provocando así, que en los gobiernos siguientes se fuera fortaleciendo dicho servicio poco o poco. Muchos de esos proyectos carecían de seriedad o, en algunos casos su aplicación real era imposible por los momentos históricos que atravesaba el país, en los que los presidentes no duraban mucho en su cargo, provocando cierta inestabilidad política y en los movimientos del personal que formaba parte de la administración pública; a pesar de esto, se registraron importantes avances como es el caso del establecimiento de la Confederación Nacional de la Administración Pública en el



gobierno de Álvaro Obregón Salcido; la creación de la Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí; diversos proyectos que buscaban establecer un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal; y fue hasta el período del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando se crea el Sistema del Servicio Civil de Carrera dentro de algunas dependencias como es el caso del Sistema de Especialización en Hidráulica de la Comisión nacional de Agua (CNA) en 1992; el Sistema Integral de Profesionalización (SIP) en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en 1993; el Servicio Exterior Mexicano en 1994, a través de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994; el Servicio Profesional Electoral en el Instituto Federal Electoral, el Servicio Profesional Agrario; se crea el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República; en este período alcanza su mayor auge la misión de crear el Servicio Civil de Carrera con programas con normas precisas y ordenadas que permitirán su instauración.

Además de los diversos intentos por establecer un Servicio Civil de Carrera, que son: la Ley de arreglo del cuerpo diplomático en 1853; el proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados federales en el gobierno de Porfirio Díaz en 1911; la Formación de la Confederación Nacional de la Administración Pública en 1922; la Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí en 1923; el Proyecto de Ley del Servicio de la Federación en el gobierno de Emilio Portes Gil, presentada por el partido Nacional Revolucionario en 1935; la Ley del Servicio Civil en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez en 1941; la integración del Servicio Civil de Carrera en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 – 1994 (PND); la integración del Servicio Civil de Carrera en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995 – 2000 (PND); el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000 (PROMAP); la Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servicios Públicos de la Administración Pública Centralizada presentada por el senador Esteban Moctezuma Barragán en 1998 y finalmente la Iniciativa de ley presentada ante la Cámara de Senadores por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del

grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el día 24 de octubre de 2000, que da origen a la ley en estudio.

Una de las cosas que más me llamó la atención fue al momento de estudiar la iniciativa presentada por el senador Esteban Moctezuma Barragán, era mejor iniciativa que la que finalmente dio origen a la actual ley; pero, todo cabe indicar que el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en México, sólo se implementó como un instrumento político y no jurídico en beneficio de la sociedad. No puedo dejar de comentar algunos puntos importantes de esa iniciativa, proponía que la ley fuera únicamente para la Administración Pública Federal Centralizada, situación que sucede en la práctica con la ley actual, pero a diferencia de esta no incorporaba la Administración Pública Federal Paraestatal; la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pudiera incluir dentro del Servicio Civil de Carrera a determinados subsecretarios y oficiales mayores, tomando en consideración las características técnicas de los cargos vacantes; la inclusión de servidores de base dentro del sistema; establecer un programa de evaluación cada seis meses en cuyo caso pudiesen remover a aquellos funcionarios públicos que no cumplan con sus funciones y la obligación de que las dependencias celebren convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación científica o tecnológica para la impartición de cursos de capacitación.

Para entender claramente el Servicio Civil de Carrera fue necesario estudiar lo que sucede en otros países, como es el caso de Inglaterra, España, Francia y Estados Unidos de América. El Derecho Comparado es muy útil en estos casos.

En Inglaterra por ejemplo, sus primeros antecedentes datan de 1810, cuando se introdujeron exámenes de ingreso a la administración pública. Uno de sus principales avances fue el Informe Northcore y Trevelyan en 1853, en los que se fija la necesidad de crear un sistema eficiente de exámenes rigurosos

para los funcionarios que quisieran formar parte de la administración pública, capacitar a dichos funcionarios y elaborando políticas de unidad dentro del Servicio Civil de Carrera para que los trabajos que realizaran los servidores públicos fueran de manera integral y uniforme dentro de la administración pública. Clasifica tres niveles en los que el Servicio Civil de Carrera debiera de funcionar. Otra aportación es el Informe Fulton en 1966, que conjuntamente con el Informe Northcore y Trevelyan sigue funcionando en la actualidad, el cual inicialmente se elabora para examinar las deficiencias del Servicio Civil de Carrera y la implementación de un sistema más perfeccionado por lo que critica severamente que se continúe con el llamado “patronage”, que vendría siendo lo mismo que lo que nosotros conocemos como el amiguismo y compadrazgo político entre los funcionarios públicos en nuestro país, por lo que se proponen exámenes más rigurosos y la reclasificación de los servidores públicos para permitir que se considerarán los cargos dentro de la administración pública desde rangos con funciones de dirección, organización, coordinación y control hasta aquellos dedicados a la mensajería.

En España, por su parte, los antecedentes datan de 1821, cuando se fija el derecho de estabilidad y promoción de los servidores públicos. Uno de los primeros antecedentes que tiene ese país en la materia, es el decreto de 18 de junio de 1852 en el que se regula la forma de ascender dentro del escalafón de la administración pública y se consideran cinco categorías que se incluirían en el sistema. En 1984, se promulga la “Ley 30/1984 de medidas para la Reforma de la Función Pública”, en la que se determinó qué órganos integrarían el Servicio Civil de Carrera; las normas para la sección de los aspirantes a ocupar cargos vacantes; el sistema de retribuciones; modificación de situaciones laborales y, el régimen disciplinario y de seguridad social de aquellos funcionarios que formen parte del Servicio Civil de Carrera. Se implementó el Instituto Nacional de la Administración Pública, encargado de la capacitación y de formar parte en el proceso de la selección de los funcionarios públicos que aspiraban ocupar vacantes dentro de la administración pública. Otra de las

normas que conforman el Servicio Civil de Carrera es la “Ley 6/1997” la cual se refiere a la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en este ordenamiento se regula la organización de la administración pública y funciona como norma auxiliar para determinar qué cargos conforman el Servicio Civil de Carrera.

En Francia sucede algo diferente pues, en 1941 tenemos el primer antecedente que tiene relevancia realmente. En 1945 se crea la Escuela Nacional de Administración que se encarga de capacitar a las personas que deseaban ocupar un cargo dentro de la administración pública y sería hasta 1946 cuando se expide el Estatuto General de Funcionarios en el que se integran todos los estatutos particulares en la materia; se crea el Consejo Superior de la Función Pública; las comisiones administrativas y comités técnicos encargados del servicio civil; su reclutamiento y la revisión del buen desempeño del mismo. En dicho estatuto se fijan las directrices de cómo funciona el servicio civil y regula cuatro categorías que conforman el mismo; a saber, la primera, funcionarios encargados de tareas de concepción y dirección; la segunda, funcionarios encargados de tareas de aplicación y la tercera y cuarta, servidores encargados de ejecutar tareas; sin embargo dicho estatuto tuvo vigencia hasta 1959 luego, con la expedición de un nuevo Estatuto General de Funcionarios, en 1983, que reformó diversas disposiciones sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios de 1983; relativas a la Función Pública de Estado de 1984; aquellas relativas a la Función Pública Territorial de 1984 y las relativas a la Función Pública Hospitalaria de 1986 que actualmente rige al Servicio Civil de Carrera.

Aunque Francia no es pionero en el Servicio Civil de Carrera, esto no es obstáculo para reconocer que el Servicio Civil de Carrera ahí funciona adecuadamente debido a las diversas reformas y disposiciones que se han tomado para lograr su optimización.

Ahora bien, debemos aceptar que Estados Unidos de Norteamérica es el país con mayor avance dentro del tema del Servicio Civil de Carrera, su primer

antecedente inicia con el presidente Thomas Jefferson en 1801 – 1809 y a la fecha ha avanzando considerablemente. Ha evolucionado tanto el Servicio Civil de Carrera que, actualmente no tiene una normatividad específica para su aplicación; pero, existe una oficina especial encargada del reclutamiento de las personas que deseen formar parte de la administración pública y existen una gama de decretos que establecen las directrices para fijar las políticas de selección para casi todos los puestos que conforman la administración pública. Dicho país es un ejemplo, que nos permite decir que el Servicio Civil de Carrera puede funcionar adecuadamente.

Por otra parte, en el capítulo IV estudio de la ley en lo particular lo que me permitió involucrarme en diversas cuestiones.

Primeramente, en el proceso legislativo de la elaboración de la ley puede observarse que en ninguna de las dos cámaras se discutió algún artículo en lo particular; es decir, de los 628 legisladores ninguno tuvo alguna objeción u observación que ayudará a complementar o enriquecer alguno de los 80 artículos que contiene la ley en estudio. Por otro lado; tenemos que no hubo votos en contra de la iniciativa presentada o de la minuta enviada por la Cámara de Origen.

La ley tiene muchas deficiencias y no puede ser que ninguno de los 628 legisladores estudiaran la iniciativa para corregirla, lo cual denota, muy probablemente, un acuerdo político entre los partidos y un desinterés marcado en cada uno de los legisladores.

La ley de la materia no contempla a los trabajadores de base ni aquellos servidores públicos que se encuentran contratados por comisión, atentando contra el principio de igualdad ya que solamente se protege a los funcionarios de confianza, que se conocen como mandos medios y superiores.

Esta ley es un acercamiento en la búsqueda por la profesionalización de la Administración Pública pero habría que subsanar sus deficiencias, desvincular el aspecto político y atender las necesidades sociales sobre las de los partidos políticos o grupos de poder.

Para que el Servicio Civil de Carrera funcione eficientemente se requiere de un sistema en donde la profesionalización de la Administración Pública sea integral, que abarque la capacitación y evaluación para todos los cargos que conforma la administración pública, donde se tome en cuenta alguna evaluación psicológica que determine si los aspirantes a funcionarios son aptos para ocupar determinados cargos. Por desgracia, en múltiples casos se requiere, únicamente, ser amigo de algún miembro del comité de selección o de algún alto funcionario para poder ser seleccionado.

De igual manera, los rangos que conforman el Servicio Civil de Carrera no deben de estar conformados únicamente por cargos de mandos superiores, debe incluirse a trabajadores de base y a aquellos contratados por comisión. No puede tenerse como requisito jurídicamente eficaz no ser trabajador de confianza o de base para formar parte del Servicio Civil de Carrera; porque, sí lo que se busca es profesionalizar, de manera integral, la Administración Pública Federal en función directamente proporcional a que el país requiere de funcionarios públicos preparados que conozcan y estén concientes que el formar parte del gobierno federal no es un trabajo cotidiano, sino que debe entenderse como un verdadero servicio en beneficio de la sociedad y que el salario que devengan quienes laboran para la representación gubernamental surge de las aportaciones impositivas de los gobernados. También, habría que considerarse que muchos de los funcionarios que ocupan cargos dentro de la administración pública desconocen el tema normativo que los regula; las garantías contempladas en la constitución; los derechos considerados en otros ordenamientos jurídicos, necesarios para que las acciones de los funcionarios públicos no vulneren o menoscaben los derechos de los gobernados.

La razón por la cual propongo que, debe incluirse a los subsecretarios y oficiales mayores porque la Administración Pública Federal requiere de funcionarios cada vez más capacitados, que estén conscientes de que México se encuentra en un proceso evolutivo que cambiará los factores políticos, jurídicos y sociales. Para que México crezca, es importante que cuente con

funcionarios responsables de que su trabajo es, esencialmente, en beneficio de los gobernados y que, en virtud de que sus salarios son pagados por todos los ciudadanos, a quién debe rendírsele cuentas es, a la sociedad.

Existe todavía mucho margen de discrecionalidad por parte de los funcionarios que conforman los comités, hay que acotarlo porque el sistema requiere de decisiones sistematizadas basadas en resultados objetivos y no subjetivos que pudiesen ser influidos por decisiones arbitrarias.

De igual manera, hay que incluir a instituciones ajenas a los procesos de selección, como es el caso del Instituto Nacional de la Administración Pública y de algunas universidades, como en países como España y Francia, en la elaboración de reactivos y sistemas efectivos de evaluación para determinar si la selección de los funcionarios se adecua al puesto y a las necesidades de la sociedad logrando con ello disminuir el grado de error en las decisiones.

No se establecen directrices objetivas que regulen los procedimientos por medio de los cuales se debe evaluar a los aspirantes, no se precisa tangiblemente qué alcance y profundidad de conocimientos debe poseer un aspirante a servidor público que desee formar parte del Servicio Civil de Carrera.

Por otra parte, del estudio de la ley y del proceso legislativo se evidencia un tinte político que, indebidamente, supera lo jurídico. No es aceptable que en la práctica, los procedimientos de selección que se están aplicando, desde que inicia la convocatoria, anticipen privilegiadamente la información acerca de quien va a ocupar el cargo vacante de tal forma que, el amiguismo y compadrazgo que se intenta combatir no se podrá superar mientras imperen estas prácticas faltas de ética.

La ley en estudio es un avance para el sistema jurídico mexicano; sin embargo, debido al momento histórico que está viviendo México en la actualidad, se está utilizando para colocar a personas afines del gobierno actual para que no sean removidos por los integrantes del próximo gobierno, no con la

finalidad de alcanzar la profesionalización de la administración pública sino, para tener fuerza política extra sexenal.

Debe hacerse una revisión profunda, por parte de los legisladores, para que el Servicio Civil de Carrera no sea un instrumento político en beneficio de los partidos, sino con el propósito de alcanzar los fines y metas que tiene la Administración Pública en función de los reclamos de la sociedad; así mismo, para permitir que se incluyan a todos los niveles de la administración hasta el nivel de subsecretario en los planes de capacitación para instruirles acerca de sus obligaciones en el ejercicio público acotándoles su nivel de acción y haciéndoles saber que es lo que la sociedad espera de ellos.

Desde que entró en vigor la ley, se han publicado múltiples convocatorias de enero de 2005 a abril de 2006 veamos: en la Secretaría de Gobernación se han concursado 10 plazas de Director General y homólogos; 13 para Director de Área y homólogos; 40 para Subdirector de Área y homólogos; 54 para Jefe de Departamento y homólogos; 14 para Enlace y homólogos y 67 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Salud, se han concursado 8 plazas para Director General y homólogos; 14 para Director de Área y homólogos; 44 para Subdirector de Área y homólogos; 33 para Jefe de Departamento y homólogos, en la Secretaría de Turismo, se han concursado 12 plazas para Director General y homólogos; 7 para Director de Área y homólogos; 14 para Subdirector de Área y homólogos; 9 para Jefe de Departamento y homólogos; 1 para Enlace y homólogos y, 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Desarrollo Social, se han concursado 4 plazas para Director General y homólogos; 13 para Director de Área y homólogos; 85 para Subdirector de Área y homólogos; 38 para Jefe de Departamento y homólogos; 2 para Enlace y homólogos y 5 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se han concursado 16 plazas para Director General y homólogos; 30 para Director de Área y homólogos; 48 para Subdirector de Área y homólogos; 48 para Jefe de Departamento y homólogos; 6 para Enlace y homólogos y 27



para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Economía se han concursado 16 plazas para Director General y homólogos; 20 para Director de Área y homólogos; 51 para Subdirector de Área y homólogos; 61 para Jefe de Departamento y homólogos; 2 para Enlace y homólogos y 10 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se han concursado 13 plazas para Director General y homólogos; 20 para Director de Área y homólogos; 53 para Subdirector de Área y homólogos; 46 para Jefe de Departamento y homólogos; 5 para Enlace y homólogos y 20 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Educación Pública se han concursado 14 plazas para Director General y homólogos; 28 para Director de Área y homólogos; 23 para Subdirector de Área y homólogos; 38 para Jefe de Departamento y homólogos; 4 para Enlace y homólogos y 28 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Reforma Agraria se han concursado 7 plazas para Director General y homólogos, 8 para Director de Área y homólogos, 48 para Subdirector de Área y homólogos; 45 para Jefe de Departamento y homólogos; 2 para Enlace y homólogos y 13 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han concursado 16 plazas para Director General y homólogos; 21 para Director de Área y homólogos; 44 para Subdirector de Área y homólogos; 41 para Jefe de Departamento y homólogos; 6 para Enlace y homólogos y 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría de la Función Pública se han concursado 15 plazas para Director General y homólogos; 38 para Director de Área y homólogos; 60 para Subdirector de Área y homólogos; 40 para Jefe de Departamento y homólogos; 16 para Enlace y homólogos y 30 para otros cargos inferiores a los de Enlace, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se han concursado 3 plazas para Director General y homólogos; 11 para Director de Área y homólogos; 17 para Subdirector de Área y homólogos; 7 para Jefe de Departamento y homólogos; 1 para Enlace y homólogos y 5 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Secretaría de Energía, se han concursado 3 plazas para Director General y

homólogos, 10 para Director de Área y homólogos, 13 para Subdirector de Área y homólogos, 8 para Jefe de Departamento y homólogos, 5 para Enlace y homólogos; en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se han concursado 8 plazas para Director General y homólogos, 10 para Director de Área y homólogos, 35 para Subdirector de Área y homólogos, 48 para Jefe de Departamento y homólogos, 5 para Enlace y homólogos y 24 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se han concursado 11 plazas para Director General y homólogos, 10 para Director de Área y homólogos, 76 para Subdirector de Área y homólogos, 21 para Jefe de Departamento y homólogos y 5 para Enlace y homólogos; en la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, se han concursado 9 plazas para Director General y homólogos, 8 para Director de Área y homólogos, 34 para Subdirector de Área y homólogos y 12 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, se han concursado 5 plazas para Director General y homólogos, 13 para Director de Área y homólogos, 29 para Subdirector de área y homólogos, 39 para Jefe de Departamento y homólogos y 4 para Enlace y homólogos; en la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, se han concursado 1 plaza para Director de Área y homólogos, 3 para Subdirector de Área y homólogos, 3 para Jefe de Departamento y homólogos y 12 para Enlace y homólogos; en la Comisión Federal de Mora Regulatoria, se han concursado 1 plaza para Director General y homólogos, 3 para Director de Área y homólogos, 7 para Subdirector de Área y homólogos y 6 para Jefe de Departamento y homólogos; en la Comisión Federal de Competencia, se han concursado 1 plaza para Director General y homólogos, 8 para Director de Área y homólogos y 8 para Subdirector de Área y homólogos; en la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se han concursado 4 plazas para Director General y homólogos, 4 para Director de Área y homólogos, 29 para Subdirector de Área y homólogos, 9 para Jefe de Departamento y homólogos, 6 para Enlace y homólogos y 12 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, se

han concursado 2 plazas para Subdirector de Área y homólogos y 1 para Jefe de Departamento y homólogos; en la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, se han concursado 5 plazas para Director General y homólogos, 10 para Director de Área y homólogos, 38 para Subdirector de Área y homólogos, 24 para Jefe de Departamento y homólogos, 114 para Enlace y homólogos y 11 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se han concursado 2 plazas para Director General y homólogos, 20 para Subdirector de Área y homólogos y 3 para Jefe de Departamento y homólogos; en la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, se han concursado 3 plazas para Director General y homólogos, 2 para Director de Área y homólogos, 6 para Subdirector de Área y homólogos, 14 para Jefe de Departamento y homólogos y 5 para Enlace y homólogos; en la Comisión Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud, se han concursado 2 para Director de Área y homólogos, 4 para Subdirector de Área y homólogos, 2 para Jefe de Departamento y homólogos y 1 para Enlace y homólogos; en la Comisión Nacional del Agua, se han concursado 12 para Director de Área y homólogos, 5 para Subdirector de Área y homólogos y 12 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades, se han concursado 2 plazas para Subdirector de Área y homólogos y 4 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, se han efectuado 1 para Director General y homólogos, 5 para Subdirector de Área y homólogos y 1 para Jefe de Departamento y homólogos; en la Comisión Reguladora de Energía, se han efectuado 1 para Director General y homólogos, 1 para Director de Área y homólogos, 3 para Subdirector de Área y homólogos, 1 para Jefe de Departamento y homólogos y 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Comisión Nacional de Áreas Protegidas, se han concursado 4 plazas para Subdirector de Área y homólogos, 6 para Jefe de Departamento y homólogos y 2 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, se han concursado 7 plazas para Director de Área y

homólogos, 3 para Subdirector de Área y homólogos, 4 para Jefe de Departamento y homólogos, 1 para Enlace y homólogos y 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Comisión Nacional de Población, se han concursado 1 plaza para Director General y homólogos y 1 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Centro Nacional de Excelencia Tecnológica de Salud, se ha concursado 1 plaza para Jefe de departamento y homólogos; en la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, se han concursado 2 plazas para Director de Área y homólogos, 19 para Subdirector de Área y homólogos, 7 para Jefe de Departamento y homólogos y 20 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se han concursado 1 plaza para Jefe de Departamento y homólogos, 1 para Enlace y homólogos y 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en el Centro de Estudios Superiores de Turismo, se ha concursado 1 plaza para Subdirector de Área y homólogos; en la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, se han concursado 1 plaza para Director de Área y homólogos y 1 para Subdirector de Área y homólogos; en el Centro Nacional de Desastres, se ha concursado 1 plaza para Director de Área y homólogos; en el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, se han concursado 2 plazas para Director de Área y homólogos, 1 para Subdirector de Área y homólogos y 3 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Centro Nacional para la Protección y el Control del VIH/SIDA, se han concursado 1 plaza para Director de Área y homólogos y 2 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Instituto Nacional de Desarrollo Social, se ha concursado 1 plaza para Jefe de Departamento y homólogos; en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, se han concursado 2 para Director de Área y homólogos y 3 para Subdirector de Área y homólogos y 2 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se han concursado 1 plaza para Director de Área y homólogos, 4 para Subdirector de Área y homólogos y 6 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Instituto Nacional de Ecología, se han concursado 3 plaza

para Director General y homólogos, 4 para Director de Área y homólogos, 6 para Subdirector de Área y homólogos, 12 para Jefe de Departamento y homólogos y 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en el Instituto Nacional de Pesca, se han concursado 5 plazas para Subdirector de Área y homólogos y 10 para Jefe de Departamento y homólogos; en el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, se han concursado 3 plazas para Director General y homólogos, 4 para Director de Área y homólogos, 4 para Subdirector de Área y homólogos, 2 para Jefe de Departamento y homólogos, 1 para Enlace y homólogos y 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en el Instituto Mexicano del Transporte, se han concursado 2 plazas para Director de Área y homólogos; en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, se han concursado 2 plazas para Director General y homólogos; en el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, se han concursado 2 plazas para Director de Área y homólogos, 9 para Subdirector de Área y homólogos, 12 para Jefe de Departamento y homólogos, 21 para Enlace y homólogos y 110 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en el Archivo General de la Nación, se han concursado 5 plazas para Jefe de Departamento y homólogos; en Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, se han concursado 6 plazas para Director General y homólogos, 12 plazas para Director de Área y homólogos, 20 para Subdirector de Área y homólogos, 5 para Jefe de Departamento y homólogos y 1 para otros cargos inferiores a los de Enlace; en la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, se han concursado 2 plazas para Director de Área y homólogos, 5 para Subdirector de Área y homólogos y 2 para Jefe de Departamento y homólogos; en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se han concursado 8 plazas para Director General y homólogos, 13 para Subdirector de Área y homólogos, 5 para Jefe de Departamento y homólogos y 3 para otros cargos inferiores a los de Enlace; y en Radio Educación, se han concursado 1 para Subdirector de Área y homólogos y 1 para Jefe de Departamento y homólogos.

Finalmente debemos decir que, del estudio de la ley y de las múltiples convocatorias que se han publicado nos podemos dar cuenta que, más que un instrumento jurídico en beneficio de la sociedad, estamos frente a un instrumento político que está blindando la inamovilidad de funcionarios dentro de los peldaños de la Administración Pública Federal para que los algunos grupos políticos tengan fuerza en gobiernos futuros, situación que es inadmisibles porque que la finalidad objetiva del Servicio Civil de Carrera es que función administrativa opere de manera similar al mecanismo de un reloj, donde cada uno de los engranes tiene que funcionar, necesariamente, de forma adecuada sin importar los intereses políticos que pudiera tener el Presidente de la República en funciones.

México requiere de funcionarios honestos, capacitados, comprometidos con las nuevas reformas de gobierno y con la sociedad, se requiere que se revisen los sistemas que han adoptado otros países tomando en cuenta los errores que se han cometido para tener forma de superarlos.

Exigimos una Administración Pública Federal más eficiente con servidores que estén a la altura de las exigencias del México actual y que cumpla con la principal finalidad del Estado:

*“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

## PROPUESTAS

Después de este estudio; en donde revisé los antecedentes históricos de la ley, los avances de los demás países en esta materia, el proceso legislativo de la ley, y el contenido propio de la ley analizada, para garantizar las garantías de igualdad y seguridad jurídica, propongo:

**PRIMERA.-** Modificación del nombre de la ley quedando como sigue: *“Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada”*, esto para evitar confusiones porque, en la práctica, la aplicación de la ley está encaminada únicamente a ese sector y no a los a la Administración Pública Paraestatal.

**SEGUNDA.-** Modificación del artículo 5 de la ley, con el propósito de incluir a Subsecretarios y Oficiales Mayores, salvo excepciones que por la importancia del desempeño de sus encargos, tengan que ser nombrados por el Ejecutivo Federal, hasta el menor nivel de los cargos dentro de la Administración Pública Federal Centralizada. Ello para que la profesionalización procure a todos los servidores públicos.

**TERCERA.-** Incluir dentro del Servicio Civil de Carrera a los puestos que sean ocupados por los trabajadores de base con la idea de que la profesionalización de la Administración Pública Federal sea integral. Para ello, propongo la modificación del artículo 6 de la ley para omitir la distinción de los trabajadores de base.

**CUARTA.-** Modificación del artículo 29, tercer párrafo, para obligar a los Comités, no únicamente de para “auxiliarse de expertos en la materia”; sino, para celebrar convenios con el Instituto Nacional de la Administración Pública e instituciones educativas de nivel superior, como nuestra querida Universidad

Nacional Autónoma de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México para que colaboren en la elaboración de reactivos, con la finalidad de reducir el margen de discrecionalidad que tiene los Comités Técnicos de Selección de cada dependencia en la evaluación de los aspirantes a las plazas vacantes.

**QUINTA.-** Modificación del artículo 30, para que en el proceso de selección, intervengan las instituciones que formaron parte de la elaboración de los reactivos, es decir, el Instituto Nacional de la Administración Pública y las instituciones educativas de nivel superior reconocidas en el país, procurando la objetividad en la selección de los aspirantes que desean ocupar las plazas vacantes.

**SEXTA.-** Modificación del artículo 32, para que no se le dé preferencia a ningún servidor público; aún y cuando, sea parte de la misma dependencia en donde se haya concursado la vacante. Esto permitirá procurar la igualdad jurídica de todos los aspirantes frente al proceso de selección, en el cual deba elegirse al candidato con mayor experiencia, preparación, capacidad, mérito y perfil profesional para ocupar la plaza a la cual se está concursando.

**SÉPTIMA.-** Modificación del artículo 45, en la que los Comités Técnicos de Profesionalización de cada dependencia celebren convenios anuales con el Instituto Nacional de Administración Pública e instituciones educativas de nivel superior con reconocimiento nacional y, que sean los responsables de capacitar a los funcionarios públicos que conforman el Sistema del Servicio Civil de Carrera, evitando que la facultad tenga carácter discrecional bajo la falacia de la “detección de las necesidades de cada dependencia”.

**OCTAVA.-** Modificación del artículo 48, para obligar a los Servidores Públicos de Carrera a tomar un mínimo de cursos de capacitación de que



impartan, tanto el Instituto Nacional de Administración Pública como las instituciones educativas de nivel superior con reconocimiento nacional.

**NOVENA.-** Modificación del artículo 58, con la finalidad de que los Comités, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, realicen de manera obligatoria evaluaciones cada seis meses con la participación activa de el Instituto Nacional de Administración Pública y de las instituciones educativas de nivel superior con reconocimiento en todo el país; también propongo la modificación del segundo párrafo del mismo artículo para regular los casos en que cualquier servidor público de carrera que no obtenga calificación aprobatoria, deba ser removido de su cargo con la finalidad de contar con un sistema riguroso que propicie la debida profesionalización de la Administración Pública, justificándose tal medida en el hecho de que todo funcionario debe cumplir cabalmente con sus funciones y evitando la posible violación de las garantías individuales que gozamos los gobernados.

**DÉCIMA.-** Modificación del artículo 64, en la que para la cuando se evalúe integralmente el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública y las dependencias de la Administración Pública Federal se apoyen en el Instituto Nacional de la Administración Pública y en instituciones educativas de nivel superior y reconocimiento académico a nivel nacional que estos aporten los nuevos avances logrados en el extranjero; así como, la aplicación, guardando las proporciones, de teorías doctrinales avanzadas que se publiquen y, con ello, lograr el anquilosamiento del Sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Edit. Porrúa. 1995. Décimo segunda edición.

Alcantara Saez, Manuel. **Sistemas Políticos de América Latina**. Edit. Tencnos. Madrid, España.

Aragón Reyes, Manuel. **Estudios de Derecho Constitucional**. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.

Arroyo Herrera, Juan Francisco. **Régimen Jurídico del Servidor Público**. Edit. Porrúa. México.

Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho constitucional**. Edit. Porrúa. Dúodecima edición. México.

Cabrero Mendoza Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**. Edit. INAP. México. 1997.

Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía. **Elementos de técnica legislativa**. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge. **Derecho constitucional**. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Chávez Alcázar, Margarita. **El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana**. Edit. INAP. México.

Da Silva, José Alfonso. **Aplicabilidad de las normas constitucionales**. Trad. Nuria González Martín. Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003.

De la Cueva, Mario. **Derecho constitucional**. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos**. Edit. Porrúa. México.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Trigésimo novena edición. Edit. Porrúa. 1999.

Fix-Zamudio, Héctor y et. al. **Derecho constitucional mexicano y comparado**. Edit. Porrúa. México.

Fix-Zamudio, Héctor. **Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano**. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Guastino. Ricardo. **Estudios de teoría constitucional**. Edit. Fontamara. México.

Guerrero, Omar. **El Funcionario, el Diplomático y el Juez : La experiencia en la formación profesional del servidor público en el mundo**. Edit. INAP. México.

Haro, Ricardo. **Constitución, poder y control**. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. **Modernización del INEGI y Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994.** Edit. INEGI. México. 1999.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico México.** Edit. Porrúa. Octava edición.

Kelsen, Hans. **La Teoría Pura del Derecho.** Trad. Roberto J. Vernengo. Edit. Porrúa. Octava edición. México. 1995. p. 208 – 214.

Laveaga, Gerardo. **La cultura de la legalidad.** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Longo Martínez, Francisco. **La calidad de los Servicios de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe : una metodología de evaluación,** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. 28 – 31 de octubre de 2003.

Longo Martínez, Francisco. **Mérito y Flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público.** Edit. Paidós. Colección Empresa - 102. 2005.

Martínez Morales, Rafael I. **Derecho administrativo : 3er. y 4o. Curso.** Tercera Edición. México. Edit. Oxford.

Mendieta y Nuñez. **La Administración Pública en México.** Edit. Universidad Nacional de Autonomía de México. México.

Nava Negrete, Alfonso. **Derecho administrativo.** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México.** Edit. INAP/Colegio de México. México.

Romero, Acosta. **Derecho Administrativo.** Edit. Porrúa. México.

Tinoco Richter, César. **Nociones de derecho administrativo y administración pública.** Edit. Arte. Caracas, Venezuela.

Valadés, Diego y et. al. **Hacia una nueva constitucionalidad.** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Valadés, Diego y Carbonell, Miguel. **Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI.** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México.

Vanossi, Jorge Reinaldo A. **Estudios de teoría constitucional.** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Vázquez Alfaro, José Luis. **El control de la administración Pública en México.** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

## LEGISLACIÓN

**Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.** 1824.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 1857.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 1917.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 2005.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>

**Código Civil Federal.** 2005. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/2.pdf>

**Código Penal Federal.** 2005. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/9.pdf>

**Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.** México. 2004.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/111.pdf>

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** 2005. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/240.pdf>

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** 2005.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/115.pdf>

**Ley Federal de Entidades Paraestatales.** 2004.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/110.pdf>

**Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración de la República de Chile.**

**Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.** 2002.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/250.pdf>

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** 2005.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/153.pdf>

**Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.** 2005.  
[http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/regley/Reg\\_LSPCAPF.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/regley/Reg_LSPCAPF.pdf)

## PUBLICACIONES

Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2005.

Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 2005.

Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2005.

Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 2005.

Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 2005.

Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2005.

Diario Oficial de la Federación de 11 de abril de 2005. Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, deberán observar al autorizar la ocupación temporal de un puesto vacante o de nueva creación dentro del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, en los casos excepcionales a que se refiere el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la operación del Servicio Exterior Mexicano.

Diario Oficial de la Federación de 20 de abril de 2005.

**Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 1 de junio de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 8 de junio de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2005.**

Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 2005. **Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para la operación gradual del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores.**

Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2005. **Acuerdo que tiene por objeto establecer criterios para la operación gradual del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

**Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 5 de agosto de 2005.**



**Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 17 de agosto de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 2005.**

Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2005. **Decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

**Diario Oficial de la Federación de 7 de septiembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 19 de septiembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 13 de octubre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 19 de octubre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 26 de octubre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 21 de noviembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 23 de noviembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 8 de diciembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 2005.**

**Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2006.**

Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2006. **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

**Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 1 de febrero de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 1 de marzo de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 8 de marzo de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 29 de marzo de 2006.**

**Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 2006.**

**Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados.** LVI Legislatura. Año III. Primer Período Ordinario. Diario 14. 17 de octubre de 1996.

**Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores.** Legislatura LVII. Año I. Segundo Período Ordinario. Diario 15. 28 de abril de 1998.

**Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores.** Legislatura LVIII. Año I. Primer Período Ordinario. Diario 17. 24 de octubre de 2000.

**Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores.** Legislatura LVIII. Año II. Primer Período Ordinario. Diario 17. 15 de diciembre de 2001.

**Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores.** LVIII Legislatura. Segundo Período Ordinario. Año 2. Diario 14. 30 de abril de 2002.

**Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores.** LVIII Legislatura. Primer Período Ordinario. Año III. Diario 17. 22 de octubre de 2002.

**Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores.** LVIII Legislatura. Primer Período Ordinario. Año III. Diario 18. 24 de octubre de 2002.

**Ley de Carrera Administrativa en República de Venezuela.**

**Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de España.**

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. **Consenso de Santa Cruz.** Santa Cruz De La Sierra, Bolivia. 26 y 27 de junio de 2003. Organización de las Naciones Unidas.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. **Carta Iberoamericana de la Función Pública.** Santa Cruz De La Sierra, Bolivia. 26 y 27 de junio de 2003. Organización de las Naciones Unidas.

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. **Declaración de Santa Cruz de La Sierra. 14 y 15 de noviembre de 2003.**

**PÁGINAS DE INTERNET**

[Http://www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx) (Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos)

<http://www.funcionpublica.gob.mx> (Secretaria de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos)

<http://www.diputados.gob.mx> (Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos)

<http://www.senado.gob.mx> (Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos)

<http://comunidad.derecho.org/pantin/lcadministrativa.html> (Gobierno de la República de Venezuela)

<http://www.presidentesdemexico.org> (Presidentes de México 1824 - 2000)

<http://www.opm.gov> (Office of Personnel Management of the United States of America)

<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/index.asp> (Asamblea Nacional de la República de Venezuela)

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/venezuela.html>  
(Constitución de la República de Venezuela)

<http://www.congreso.cl> (Congreso Nacional de la República de Chile)

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile89.html> (Constitución de la República de Chile)

<http://www.mir.es/derecho/constit.htm> (Constitución Española de 1978, Ministerio del Interior del Gobierno de España)

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l30-1984.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1984.html) (Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984 de España)

<http://www.congreso.es/> (Congreso de los Diputados de España)

<http://www.igsap.map.es/cia/dispo/25520.htm> (Centro de Información Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas del Gobierno Español)

[http://www.congreso.es/informacion/frames\\_biblio.htm](http://www.congreso.es/informacion/frames_biblio.htm) (Biblioteca del Congreso de España)

[http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion\\_fr\\_1791.html](http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_fr_1791.html)  
(Universidad de Valladolid, España)

<http://www.whitehouse.gov/history/presidents> (The White House)

<http://www.esade.edu/institution/institutos/idgp/index.php> (Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) en Barcelona, España)

<http://www.congreso.es> (Congreso de España)

<http://lcweb.loc.gov/rr/hispanic/salahisp.html> (Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos Americanos)

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep05.htm>. (The United Kingdom Parliament)