

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
Joel Martínez Torres

Asesor: Dr. José Manuel Vargas Menchaca



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Seminario del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Facultad de Derecho de la UNAM.

México, D.F., 6 de septiembre de 2005

A quien corresponda:

Por este conducto me permito hacer de su conocimiento que el alumno Joel Martínez Torres con número de cuenta 7730676-6, concluyó bajo la dirección del suscrito, la elaboración de su tesis profesional denominada **Aspectos Jurídicos y Operativos de la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

“Por mi raza hablará el espíritu”

Dr. José Manuel Vargas Menchaca
Director de Tesis

México , D.F. a 6 de septiembre de 2005.

Dr. Guillermo Jori Robaina
Director del Seminario de Derecho
Laboral en la Facultad de Derecho
De la UNAM.
Presente

Por este conducto, me permito hacer de su conocimiento, que la Tesis denominada “ **ASPECTOS JURÍDICOS Y OPERATIVOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**” elaborada por el alumno Joel Martínez Torres, con número de cuenta 7730676-6 se encuentra totalmente terminada de acuerdo con el capitulado que en su momento fue autorizado por su servidor y el cual dejo a su consideración para su debida cumplimentación.

Sin más por el momento quedo de usted;

Atentamente

Dr. José Manuel Vargas Menchaca
Asesor en el Seminario de Derecho Laboral
en la Facultad de Derecho de la UNAM.

DEDICATORIAS

A la memoria de mi Padre:
Vicente Martínez quien fomentó en mi el deseo de superación y me dio el apoyo constante a través de su amor y paciencia, que son el motor de mi existencia.

A mi Madre:
Carmen Torres, con el cariño más profundo

A mis Hijos:
Siranush y Joel Emmanuel.
Por su amor y por ser lo más importante para mi.

A mis Hermanos:
Vicente y Nannette
Porque siempre están presentes en mi vida.

Al Doctor José Manuel Vargas.
Con agradecimiento por su esmero y colaboración para la realización de este trabajo.

**ASPECTOS JURÍDICOS Y OPERATIVOS DE LA APLICACIÓN
DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO I. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y SUS CONCEPTOS GENERALES	
1. Servidor Público.....	.1
A. Base.....	9
B. Confianza.....	13
2. Contratación del servidor público.....	15
3. Servicio Civil.....	16
4. Capacitación.....	23
5. Formas de terminación de la relación de trabajo.....	30
CAPITULO II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL	
1. El Proyecto de Ley del Servicio Civil de 1911.....	40
2. Artículo 123 de la Constitución de 1917.....	41
3.- Ley Federal del Trabajo de 1931.....	45
4. Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil de 1934.....	49

5. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.....	50
6. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.....	52
7. Acuerdo de creación de la Comisión de Administración Pública.....	55
8. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto de 1983 que crea la Dirección General de Servicio Civil.....	59
9. Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de 1983.....	61
A. Acuerdo de creación.....	61
B. Reglamento Interior de la Comisión de 1984.....	64
C. Extinción de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.....	67

CAPITULO III. MARCO LEGISLATIVO VIGENTE DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Artículo 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	70
2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	79
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	82
4. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	90

CAPITULO IV. OPERATIVIDAD DE LA REGULACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1. Planeación de recursos humanos.....	105
2. Ingreso.....	113

A. Permanencia de los trabajadores actuales.....	114
B. Reclutamiento.....	120
C. Selección.....	126
3. Desarrollo profesional.....	128
4. Capacitación y certificación de capacidades.....	129
5. Evaluación del desempeño.....	135
6. Control y evaluación del servidor público.....	138
7. Separación del servidor público.....	139
A. Sanción por responsabilidades administrativas.....	142
B. No aprobación de la capacitación obligatoria o segunda evaluación de desempeño.....	143
C. Resolución y recurso de revocación.....	145
CONCLUSIONES	152
BIBLIOGRAFÍA	156

INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas la implantación del servicio civil de carrera ha constituido un anhelo de todos los trabajadores al servicio del Estado, especialmente de aquellos que son considerados de confianza y que cada fin de sexenio eran removidos libremente sin el reconocimiento a sus conocimientos y aptitudes con excepción de los trabajadores al servicio diplomático de carrera, quien desde hace varios años y de algunas otras dependencias e instituciones del Gobierno Federal como el Servicio de Administración Tributaria, Instituto Federal Electoral y Procuraduría Agraria, entre otras, contaban ya con el servicio civil de carrera en la administración pública federal.

Es por ello que en el presente trabajo haremos un análisis de los aspectos operativos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública establecido con la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación y en vigor a partir del 9 de octubre de 2003, así como los aspectos operativos de dicho servicio, a la luz de más de un año de vigencia para verificar su eficacia en el cambio de las condiciones de los trabajadores de confianza sujetos a esta Ley.

En el primer capítulo analizaremos los conceptos generales del servicio civil de carrera, tales como servidor público, contratación del servidor público, servicio civil, capacitación y formas de terminación de la relación de trabajo, conceptos que nos facilitarán la comprensión del servicio profesional de carrera en el gobierno federal.

En el segundo capítulo, relativo a los antecedentes jurídicos del servicio civil de carrera en el Gobierno Federal, nos referiremos en primer lugar a un incipiente proyecto de Ley del Servicio Civil de 1911, que por los sucesos de la época no llegó a establecerse; así como al artículo 123 constitucional de 1917, en el que se hará alusión a la base constitucional histórica del servicio civil, a la Ley

Federal del Trabajo de 1931, al Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil de 1934, a los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y 1941, a la Comisión de Administración Pública, Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, creada en 1983, su Reglamento Interior, funcionamiento y finalmente su extinción, con la finalidad de analizar los aspectos legislativos que incidieron en la actual Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Más adelante, en el tercer capítulo haremos un análisis del marco legislativo vigente del servicio civil de carrera en la administración pública federal, iniciando con el texto constitucional del apartado B del artículo 123, a continuación con su Ley Reglamentaria que nos servirán de base para proponer las modificaciones que estimamos pertinentes a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo analizaremos la operatividad de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en cuanto a los subsistemas que integran el Sistema del Servicio Profesional de Carrera como son el de Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, de Control y Evaluación y de Separación del Servidor Público, proponiendo en algunos de ellos modificaciones a los preceptos de la Ley que los regulan y que en nuestra opinión representan obstáculos para la eficiente operación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

Para efectos de la elaboración del presente trabajo, se utilizaron tanto el método deductivo como el histórico; en cuanto al primero de los mencionados se estudiaron los conceptos generales relacionados con el servicio civil de carrera para definir los elementos que lo constituyeron y que sirvieron de antecedente a la Ley del Servicio Profesional de Carrera; en cuanto al método histórico, fue de valiosa ayuda para encontrar las disposiciones que a través de la historia han regulado el servicio civil de carrera en nuestro país.

CAPITULO I. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y SUS CONCEPTOS GENERALES.

En las últimas dos décadas en México, el tema del servicio civil de carrera o de la profesionalización en el ámbito de la administración pública y de la instauración de un servicio civil de carrera ha sido objeto de atención y estudio por parte de una diversidad de personajes del mundo académico como administrativo con muchas variantes y objetivos, pero siempre intentando propiciar y fomentar en los servidores públicos la vocación para el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro de la administración pública. Por lo anterior, resulta importante definir los conceptos ligados al servicio civil de carrera, entre ellos los de servidor público, la contratación del mismo, la capacitación y la forma de terminación del mismo.

1. Servidor Público

El servidor público es un término amplio que abarca el de funcionario, empleado y trabajador; así, el artículo 108 de nuestra Constitución reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

En consecuencia, y dado que la denominación del tema alude a los "servidores públicos" y que, en nuestro concepto, aquí radica la fuente de confusión por cuanto al régimen jurídico que los regula en sus relaciones laborales, se hace necesario establecer criterios de distinción que dejen claramente delimitadas sus categorías. En realidad, la denominación de "servidor público" es amplia y abarca lo mismo que al alto funcionario, al de

elección popular, al empleado y al oficinista de cualquier dependencia gubernamental, por lo que el concepto rebasa la idea que acerca de la función pública se ha considerado tradicionalmente, al abarcar la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral con respecto al Estado; relación que sí se da necesariamente en la función pública. Por ello, deberemos hablar propiamente de los trabajadores al servicio del Estado, clasificados como:

a) Altos funcionarios son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. Es innegable entonces, por analogía y guardando la debida proporción, que ellos constituyen lo que para el apartado A son los altos empleados o representantes del empleador, quienes no se rigen por el estatuto laboral. Aquí el empleador original es el Estado, representado por su gobierno, y los altos funcionarios hacen las veces de sus representantes; son "empleadores físicos" de la persona jurídica Estado.

La nota característica de esta categoría en la administración pública, es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

b) Funcionario; la persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad. Es, propiamente dicho, el empleado de confianza que cataloga y describe el artículo 5º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

c) Empleado es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña

normalmente en actividades de apoyo al funcionario. Su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

Por otra parte, en el ámbito administrativo existen diferentes definiciones de servidor público, así tenemos por ejemplo que la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, dispone en el artículo 2° que:

“Son servidores públicos las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en las Entidades Paraestatales y Paramunicipales, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, así como aquellas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección.”

Como podemos observar de la definición antes citada, existen dos elementos fundamentales para considerar al servidor público, el empleo, cargo o comisión y otro el nombramiento o elección, mismos que más adelante analizaremos.

Por otra parte, encontramos que se puede considerar al servidor público como sinónimo de trabajador al servicio del Estado, en sus tres niveles de gobierno municipal, estatal y federal. De esta manera, la Enciclopedia Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define a los trabajadores al servicio del Estado como: “Las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o los representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente”.¹

¹ Enciclopedia Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. Tomo VII. p. 730.

Sin embargo, al hablar de trabajadores al servicio del Estado, generalmente el término se ve restringido a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión (Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Poderes Legislativo y Judicial), a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (anteriormente Departamento del Distrito Federal), así como a los trabajadores de algunas otras instituciones mencionadas de manera expresa e impropia, por dar al artículo 123 constitucional una amplitud de que carece el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. No obstante, hay todo un conjunto de sectores de trabajadores que prestan sus servicios al Estado mexicano y cuyas relaciones están reguladas por diferentes regímenes jurídicos; entre estos sectores se encuentran los siguientes:

Los trabajadores que están al servicio de organismos paraestatales, los cuales regulan sus relaciones de trabajo indistintamente por los Apartados “A” o “B” del artículo 123 constitucional, sin que exista a la fecha un criterio definido de ubicación. El Presidente de la República en turno, al emitir el Decreto mediante el cual se crea el organismo de que se trata, de conformidad con las circunstancias, decide ubicarlo dentro del Apartado “A” o “B” quedando inscritas las relaciones de los trabajadores del nuevo ente jurídico.

Existen otra clase de trabajadores al servicio del Estado, cuya relación de trabajo se encuentra regida por las disposiciones del Código Civil respectivo, toda vez que deriva de un contrato de honorarios ya sea para el caso de una asesoría o consulta o simplemente para un trabajo específico que no se encuentre desempeñado por los trabajadores de base o confianza, estos trabajadores se denominan trabajadores por honorarios y de honorarios asimilables a salarios, las disposiciones para su contratación las emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos.

Sin embargo, las personas que prestan sus servicios por concepto de honorarios son en realidad personas que prestan sus servicios profesionales y sus ingresos son cubiertos con cargo al capítulo 3000, definido según el clasificador por objeto del gasto público federal, como “las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, de energía eléctrica, agua, de telecomunicaciones, y conducción de señales analógicas y digitales; contrataciones integrales de servicios básicos; arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; servicios comercial, bancario, financiero, contratación de servicios con terceros y gastos inherentes; mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles; y servicios de impresión, publicación, difusión, información y comunicación social, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas; los servicios integrales en pasajes y viáticos a nivel nacional o internacional y los gastos de servidores públicos de mando en el ejercicio de sus funciones; las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia; así como las asignaciones para cubrir pagos por participaciones en órganos de gobierno.”²

Como podemos observar de este capítulo del gasto público se derivan diversos conceptos, entre los que se incluyen específicamente, lo que concierne al pago de honorarios, el concepto 3300 Servicios de Asesoría, Consultoría, Informáticos, Estudios e Investigaciones, definido por el propio clasificador por objeto, como: “Asignaciones destinadas a la contratación de

² Acuerdo por el que se establece el clasificador por objeto del gasto público federal. Diario Oficial de la Federación del 13 de octubre del 2000. p. 23

personas físicas y morales para la prestación de servicios de informática; de asesoría, consultoría, capacitación, estudios e investigaciones. Excluye los estudios de preinversión previstos en el capítulo 6000 Obras Públicas, así como el pago por honorarios señalados en la partida 1201 Honorarios.”³

Este concepto incluye diversas partidas, que son las siguientes:

3301 ASESORIAS ASOCIADAS A CONVENIOS, TRATADOS O ACUERDOS; 3302 ASESORIAS POR CONTROVERSIAS EN EL MARCO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES; 3303 CONSULTORIAS PARA PROGRAMAS O PROYECTOS FINANCIADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES; 3304 OTRAS ASESORIAS PARA LA OPERACION DE PROGRAMAS; 3305 CAPACITACION; 3305 SERVICIOS PARA CAPACITACION A SERVIDORES PUBLICOS; 3306 SERVICIOS DE INFORMATICA; 3307 SERVICIOS ESTADISTICOS Y GEOGRAFICOS; 3308 ESTUDIOS E INVESTIGACIONES.

Las personas físicas o morales que reciban su pago de honorarios bajo este capítulo, concepto y partidas antes referidas, tienen un tratamiento fiscal distinto al de los trabajadores contratados por honorarios asimilables a salario, aunque en ambos casos la relación laboral derive de un contrato de carácter civil, y de lo cual deducimos que en realidad la naturaleza de su relación con el Estado no es carácter laboral, sino eminentemente civil, por tratarse de contratos de prestación de servicios, y en el presente caso, la Ley del Impuesto sobre la Renta dispone la obligación de expedir comprobantes por las actividades que realicen y conservar una copia de los mismos, para efectos de la declaración de dicho impuesto.

³ Acuerdo por el que se establece el clasificador por objeto del gasto público federal. Ob. Cit. 24.

Respecto de los trabajadores contratados por honorarios asimilables a salarios, cuyos ingresos se cubren con cargo al Capítulo 1000 servicios personales, definido según el clasificador por objeto del gasto público federal como: “las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal civil y militar que presta sus servicios en las dependencias y entidades. Incluye las prestaciones económicas, repercusiones por concepto de seguridad social y de seguros de vida, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales, así como las provisiones para cubrir las medidas de incremento en percepciones, prestaciones económicas”.⁴,

Dentro de este capítulo se incluye el concepto 1200 remuneraciones al personal de carácter transitorio, mismo que se define como “Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones correspondientes al personal de carácter eventual, así como las percepciones de las personas físicas y morales contratadas bajo el régimen de honorarios, por servicios prestados en las dependencias y entidades. Incluye el pago de compensaciones o retribuciones derivado de la prestación del servicio social”.

A su vez este concepto de gasto público comprende la partida específica 1201 honorarios, definida como las “Asignaciones destinadas a cubrir el pago por la prestación de servicios contratados con personas físicas, como profesionistas, técnicos, expertos y peritos, entre otros, por estudios, obras o trabajos determinados que correspondan a su especialidad. El pago de honorarios deberá sujetarse a las disposiciones aplicables que determine la Secretaría a través de la Unidad de Servicio Civil. Esta partida excluye los servicios profesionales contratados con personas físicas o morales previstos en el concepto 3300 Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones”.

⁴ Acuerdo por el que se establece el clasificador por objeto del gasto público federal. Diario Oficial de la Federación del 13 de octubre del 2000. p. 34.

En este caso, caen en el supuesto que la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé en su artículo 110: "Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

...IV. Los honorarios a personas que presten servicios preponderantemente a un prestatario, siempre que los mismos se lleven a cabo en las instalaciones de este último".

Por lo tanto la retención del impuesto sobre la renta corre a cargo de la Dependencia o entidad de la administración pública federal, en la cual la persona física preste sus servicios personales bajo el régimen de honorarios asimilables a salarios, por lo tanto reiteramos, no se considera la existencia de una relación laboral con las personas que prestan sus servicios personales mediante contratos civiles, sin importar si se trata de honorarios con cargo a la partida 1201 o 3300, toda vez que en ambos su relación de prestador de servicios personales se sujeta a las cláusulas que rigen el contrato suscrito con las dependencias de la administración pública federal conforme a la legislación civil federal.

Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, hasta antes de las reformas al artículo 123 de la Constitución del 3 de febrero de 1963, regían sus relaciones de trabajo por las leyes del servicio civil que habían expedido las legislaturas locales; actualmente, con la adición de la fracción IX, al artículo 115 constitucional (actualmente artículo 115, fracción VII y 116, fracción V) quedan reguladas por leyes laborales que expidan las legislaturas locales, mismas que deben guardar como punto de referencia los derechos mínimos que consagra el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Los servidores públicos o trabajadores al servicio del estado se clasifican en: a) de base y b) de confianza, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera en su artículo 5º cuales son los trabajadores de confianza, entendiéndose por exclusión que los demás deben ser considerados de base.

A. Base

Antes de definir lo que se entiende por trabajador de base, es preciso señalar que la situación de los servidores del gobierno federal en sus diversas dependencias, y la naturaleza jurídica de la relación que los une con los poderes públicos, no han sido precisados todavía satisfactoriamente ni por la doctrina ni por la legislación; por el contrario, la confusión se ha acentuado sobre todo con motivo de diversas reformas a los artículos 3º, 115 y 123 de nuestro Código fundamental, relativas a la autonomía universitaria, las relaciones laborales de los trabajadores de las administraciones de los estados y municipios y el trabajo universitario, respectivamente, con lo que se polarizan más aún las distintas posiciones doctrinarias.

Ahora bien, en cuanto a la definición de trabajador de base, encontramos que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 6 señala que:

“Artículo 6.- Son trabajadores de base:

... Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

De lo anterior, se deduce que son trabajadores de base, por exclusión, los que no se encuentren contemplados en el artículo 5º de la ley

citada, por lo que para ello es necesario remitirnos a dicho artículo, mismo que dispone:

“Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos 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 estos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

D).- Auditoria: 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 auditoria.

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.

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, formara parte de su catalogo 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 ...”.

Como elementos esenciales, de acuerdo a la definición legal de trabajador de confianza encontramos, el desempeño de labores de dirección, supervisión, manejo de fondos y valores independientemente de la denominación del puesto o cargo. Asimismo, la ley en cita menciona que los trabajadores de base deberán ser nacionales, señalando lo siguiente:

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

Lo anterior, es acorde con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de permitir la ocupación de trabajadores extranjeros, con la única condición de que no existan trabajadores nacionales para realizar los servicios respectivos.

B. Confianza

En sentido general en materia laboral, los trabajadores de confianza son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter particular, acorde con las labores que realizan.

La Enciclopedia Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que: “empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones”⁵

Es importante mencionar, con respecto a este concepto, que nuestra Carta Magna, en su artículo 123, no estableció desde su origen, ningún principio o idea que pudiera relacionarse con los trabajadores de confianza; más aún, el término ni siquiera se empleó por las leyes del trabajo promulgadas por las entidades federativas, por lo que tuvo que ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que se refirió en diversas ejecutorias, para darle un valor legal y gramatical, al mismo tiempo que permitiera su correcta ubicación en la relación de trabajo; sostuvo que de confianza serían únicamente “los altos empleados que por razón de sus funciones, tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, y aquellos que también por razones de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la misma.”⁶

⁵ Enciclopedia Jurídica. Ob. Cit. p. 734.

⁶ Derechos del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados. LV Legislatura, México, 1978. Tomo XI. p. 1234.

Así tenemos que actualmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores con nombramiento de confianza; los miembros del Ejército y Armada nacionales, con excepción del personal civil de la industria militar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios; los trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios, se encuentran excluidos del régimen de la Ley citada, que le es aplicable a la mayoría de servidores públicos; quedando regulados en sus relaciones de trabajo por los reglamentos especiales que les correspondan.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo dispone que las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza sean proporcionales a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento. En este caso las características de la relación de trabajo serán proporcionales a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos similares realizados en la empresa o establecimiento de que se trate. Tales características son: a) Que los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni son tomados en cuenta par el recuento, en caso de huelga (artículo 931, fracción IV Ley Federal del Trabajo), b) no pueden ser representantes de los trabajadores de los organismos que integran la empresa (comisiones nacionales, comisiones mixtas, etc.); c) los patrones quedan eximidos de la obligación de reinstalarlos, aún cuando tengan derecho al pago indemnizatorio; d) puede emplearse a extranjeros con el carácter de trabajadores de confianza; e) no es la designación del puesto sino la naturaleza de las funciones a desempeñar lo que otorga la calidad de trabajador de confianza; f) los directores, administradores, gerentes y demás personal que ejerza funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento

obligan al patrono en sus relaciones con los demás trabajadores, y g) los directores, administradores y gerentes generales no tendrán derecho a participación alguna de utilidades.

Como consecuencia de su naturaleza de trabajadores de confianza, un factor fundamental para terminar la relación de trabajo, es la pérdida de la confianza, pero ello únicamente cuando existan motivos suficientes para que, tomando en cuenta la situación particular de estos trabajadores y el contacto íntimo que guarden respecto del patrón resulte difícil la continuación de la relación de trabajo.

2. Contratación del servidor público

Respecto de la contratación del servidor público, resulta imprescindible considerar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de nuestra Carta Magna, nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, por lo que es indudable la necesaria anuencia de quien preste un servicio para que pueda darse cualquier relación de trabajo. En cambio cuando se trata del patrono, pues la voluntad de éste es sólo un supuesto jurídico. Este hecho lo encontramos ejemplificado cuando observamos que en muchas industrias el patrono o empresario rara vez llega a conocer a la totalidad de sus trabajadores, pues a parte de no intervenir en su contratación deja en manos de terceras personas esta labor, no interesando tampoco a éstas la relación en sí, sino el servicio al que se obliga al trabajador.

En cuanto al origen de la relación de trabajo, es pertinente señalar que el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, establece que un contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. De igual forma de dicho precepto se desprende que la prestación de un trabajo y el contrato celebrado producen

iguales efectos, lo que equivale a decir que es la prestación de servicios lo que establece el vínculo entre el trabajador y patrono. El ingreso del trabajador a una empresa no lo produce el acuerdo previo sino la aplicación del derecho del trabajo a una relación jurídica creada, ajena a un origen determinado no necesariamente contractual.

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que:

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

Del precepto antes citado, se desprende que la relación de trabajo, cuando se trata de un servidor público deviene de la expedición de un nombramiento o el aparecer en las listas de raya de los trabajadores eventuales.

3. Servicio civil

En el caso de México, la función pública ha sido objeto de diversas facetas relacionadas con la naturaleza del régimen político. Esto significa que su contenido no responde a un sistema de méritos ni reglas de certidumbre, sino que se vincula con los cambios de la vida política. La naturaleza del régimen político es de predominio presidencial.

En relación a él, hay un conjunto de símbolos, prácticas, costumbres y cosmovisiones que influyen para que la función pública tenga contenido politizado y, por tanto, no imparcial.

Esta situación no es un defecto, sino un hecho que se explica en razón de que las prácticas politizadas tienen predominio significativo y, en esa medida, la profesionalización del servicio público es un imperativo a conseguir para poner a salvo al gobierno y a los cuadros de la administración pública de las turbulencias y cambios que alteran su funcionamiento regular.

En la actualidad, la realidad política y social del país es otra. Es dinámica, inédita, compleja y cambiante. Hay nuevos actores sociales que demandan que la función pública sea no sólo eficiente sino democrática. Los costos públicos de lo que implica la conducción del gobierno, forman parte del debate plural y abierto para exigir como proclama, calidad en las respuestas institucionales y sentido de oportunidad para que la sociedad sus organizaciones tengan sitios en los cuales encaucen sus problemas, energías y demandas.

Por eso, la función pública vive en el ámbito de exigencia ciudadanas y de una puntual vigilancia por parte de la opinión pública. México vive también un nuevo rol en materia de competencia político electoral. Hay diversas experiencias de alternancia en el poder, tanto en la esfera federal como en la estatal y municipal. De continuar dicha tendencia, es importante crear las bases institucionales para que la profesionalización del servicio público sea un sistema de seguridad que evite la innecesaria politización del mismo y la comprometida, pero no siempre productiva conducta de que sea ejercido con acento partidista e ideológico.

Referirnos al servicio civil de carrera representa, por un lado, la adopción de un mejor sistema de administración de personal en el servicio público, pero también, por el otro, el dar respuesta a la necesidad cualitativa de contar con mayores elementos de modernización y eficiencia de la

administración pública,⁷ diversos autores se refieren a estas actividades con diferentes denominaciones como: servicio profesional de carrera, servicio público de carrera, profesionalización del servicio público, profesionalización de cuadros, profesionalización de la gestión pública, profesionalización de servidores públicos, servicio público de carrera, servicio público profesional.

En muchos países, la cuestión del ingreso al servicio público y el servicio civil de carrera han sido debidamente analizados y regulados, la peculiaridad del servicio público en México, en contraste con las experiencias extranjeras, es que hasta hace poco no existía una carrera administrativa general.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, el Servicio Civil de Carrera se define como “el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública. Así las diversas etapas operativas que incluye dicho sistema son: reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y retiro”.⁸

Así tenemos que hablar de Servicio Civil de Carrera es hablar de profesionalización, aunque el primer término no abarque en su totalidad al segundo. La profesionalización del servicio público puede visualizarse como la idea de:

Habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida

⁷ COAKELEY, Simón, “Operación y beneficios del servicio civil de carrera”, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública Federal, México, 2002.p. 482.

⁸ GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, CIDE, documento de trabajo.61, México, 2001.p. 34.

social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyen a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental.

En un sentido más práctico entendemos la profesionalización del servicio como: “La necesidad de establecer formalmente un catálogo de puestos que integren las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, definir con claridad y certeza la naturaleza de éstos y la relación de funciones que les corresponden; y, determinar con igual precisión y claridad las calidades profesionales y aptitudes personales que deben reunir quienes ocupan dichos cargos y puestos”.⁹

El servicio público de carrera se define como: “un sistema de administración de personal del sector público, sustentado en principios, valores, normas jurídicas y procedimientos administrativos, cuyo fin primordial es lograr el óptimo funcionamiento de dicho sector”.¹⁰

Este concepto no es nuevo, podemos encontrar ejemplos de su práctica en la mayoría de los países desarrollados y en Latinoamérica destaca notablemente el caso de Costa Rica.

Por su parte, en México es hasta fechas recientes que el servicio público de carrera ha comenzado a tomar auge, especialmente en los gobiernos de las Entidades Federativas, donde se presenta como una respuesta a la necesidad de modernizar y eficientar la Administración Pública.

⁹ GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, CIDE, documento de trabajo. México, 2001. p.34.

¹⁰HARO BELCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México, 2000. p. 45.

No obstante, los intentos en este sentido aún muestran demasiada cautela, pues como todo sistema, adolece de ventajas y desventajas, éstas últimas más que nada ocasionadas por los aún presentes viejos vicios que han caracterizado, entre otras cosas, a la ascensión de los funcionarios a los cargos públicos. No obstante, es de reconocerse que dichas prácticas se encuentran en proceso de abandono, en virtud de que la ciudadanía poco a poco ha ido adquiriendo conciencia para defenderse de los abusos.

Consideramos que el sistema del servicio público de carrera persigue diversos propósitos impulsados por razones tales, como que la administración pública tiene cada vez más tareas, diversas y complicadas que las que tenía en el siglo pasado, cuyas funciones eran exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos y en la actualidad se convierte en una verdadera promotora del desarrollo económico y social, que para desempeñar sus nuevas tareas, requiere de personal competente. Sin duda, la administración pública ha dejado de ser la paternal proveedora de satisfactores y hoy por hoy se constituye como proveedora de opciones y oportunidades para el desarrollo de los gobernados, es decir, involucra a la sociedad para que esta sea la propia productora de sus satisfactores.

De entre los propósitos más importantes que podemos notar acerca del servicio público de carrera, señalaremos tan sólo cinco:

“Se busca fundamentalmente un mejor funcionamiento del sector público, con un enfoque claro y determinante hacia la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios;

El servicio público de carrera debe ser un programa de aplicación obligatoria en todos los niveles y órdenes de gobierno, de manera que los esfuerzos sean homogéneos y exista una normatividad que lo regule;

La utilización de la capacitación constante y la especialización como instrumentos fundamentales a efecto de contar con personal idóneo y comprometido para desempeñar la diversidad de acciones que componen la actividad del estado;

El abandono y erradicación de vicios que han identificado a la corrupción como característica de toda función pública; y

Lograr la planeación estratégica de largo plazo, así como la continuidad y seguimiento de los programas de gobierno, a fin de llevarlos hasta su total conclusión, sin importar los relevos de funcionarios “.¹¹

En condiciones óptimas, la consecución de los anteriores propósitos permite a la administración pública obtener grandes ventajas, tales como garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo de los servidores públicos, sin que ello implique inamovilidad; fomenta, asimismo, lealtad hacia las instituciones públicas y la vocación de servicio; da continuidad a la actividad gubernamental; promueve la planeación de vida y carrera de los servidores públicos; promueve mayores grados de responsabilidad; cuenta con empleados formados desde su ingreso y capacitados permanentemente para tener calificación y competencia más elevada; propicia la transparencia en todos los puestos de la administración pública, reduce la corrupción y pondera el mérito como fundamento para la permanencia y la promoción.

No obstante lo anterior, bueno sería cuestionar hasta donde, en el plano de la realidad, estaríamos hablando de buenas intenciones, ya que las bondades del sistema del servicio público de carrera son indiscutibles, al menos desde el punto de vista teórico.

¹¹ HARO BELCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 47.

El servicio público de carrera implica costos financieros que no todo el mundo está dispuesto a afrontar.

Ciertamente, se busca el mejor funcionamiento de la administración pública haciendo más eficiente la prestación de los servicios públicos, haciéndolos de calidad. La solución para lograr esto es, en principio, la capacitación tanto general, como especializada, que permite contar con personal altamente competente, idóneo para desempeñar las distintas actividades de la gestión gubernamental. Ello indudablemente también implica un alto costo de inversión, tanto para capacitación, como en salarios y prestaciones para la administración pública, que no todos los gobiernos están dispuestos a erogar.

En conclusión, no es posible tomar al servicio público de carrera como una moda y simplemente barnizar la calidad a las organizaciones; estamos en presencia de un sistema caro, cuyos resultados son a largo plazo, pero al que vale la pena invertir.

En nuestro país se han sentado las bases para el servicio civil, en específico, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado “B”, detalla:

“... VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.”

Finalmente, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece que el servicio profesional de carrera se constituirá en un sistema definido como: “el mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

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

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

4. Capacitación

La capacitación ha sido tradicionalmente definida como el aprendizaje que lleva a cabo una persona para superar el nivel de sus conocimientos, mejorar su aptitud técnica o manual en actividades útiles o adquirir un grado profesional en una ciencia o arte.¹² En el aspecto laboral, con la capacitación el trabajador podrá mejorar sus ingresos y alcanzar un nivel de vida más elevado.

Por otra parte, en nuestro sistema constitucional es relevante la garantía social establecida respecto de la formación profesional, al proponerse métodos y sistemas para que los trabajadores se capaciten y estén preparados en forma permanente para actuar en cualquier proceso tecnológico y operar cualquier mecanismo o aparato que la ciencia crea y perfecciona constantemente. Todo intento de capacitación y adiestramiento profesional

¹² BUEN L. Néstor. Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 2002. p. 46.

debe guardar estrecha relación con el individuo en cuanto éste busque o se proponga mejorar su condición económica y social a través de una conveniente preparación científica y técnica.

Por lo anterior, durante varios años se dejó al trabajador, la facultad de capacitarse de manera voluntaria e individual. El aprendizaje dentro de las empresas se estableció como obligación patronal sólo para preparar a nuevos trabajadores en determinados oficios y facilitarles con ello su ascenso a categorías más especializadas, aunque en el fondo tal obligación representa más un beneficio para el patrón porque éste obtenía sin esfuerzo y sin costo adicional mano de obra barata, ya que no se pagaba igual salario al aprendiz que al trabajador calificado.

Es por ello, que el legislador propuso la modificación del artículo 123 constitucional, adicionándolo para establecer que: “las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación... (fracción XIII)”. En consecuencia se reformó la Ley Federal del Trabajo que actualmente dispone que todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione esta capacitación o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad conforme a planes y programas que se formulen de común acuerdo con él o con su sindicato.

Según Mario de la Cueva, los objetivos de toda capacitación y adiestramiento deberán sujetarse a las siguientes bases: a) en materia de unidad de la enseñanza se vigilará el desarrollo de los planes y programas que se pongan en ejecución, fijándose además los términos o periodos de cada curso; b) deberán integrarse grupos coherentes o de ser posible, instalarse para un adecuado entrenamiento, instituciones especializadas en cada rama o

actividad industrial importante en el país; se integrarán comisiones mixtas con representantes de los trabajadores y de la empresa o establecimiento de que se trate, mismas que vigilarán la operación e implantación del sistema, así como los procedimientos de enseñanza que se implanten, pero podrán además sus integrantes sugerir las medidas que tiendan al perfeccionamiento de la instrucción que reciban los trabajadores; d) cuidar que los conocimientos y habilidades que adquiera el trabajador sean actuales y correspondan a la actividad que desarrolle en el centro de trabajo en donde se encuentre empleado; e) el trabajador deberá estar debidamente informado de la aplicación de la nueva tecnología relacionada con su actividad profesional; f) la preparación que reciba el trabajador habrá de permitirle tanto mejorar sus aptitudes para estar en condiciones de ocupar un vacante o puesto de nueva creación u obtener un ascenso, como prevenir los riesgos inherentes al trabajo que desempeña, mediante una correcta utilización del equipo o herramienta que se le proporcione y la atención que debe tener en la operación de aquellos mecanismos que desconozca, y g) la capacitación y adiestramiento deberán permitir al mismo tiempo que el trabajador mejore sus aptitudes y el incremento de la productividad de su centro de trabajo (artículos 153-F y 153-G de la Ley Federal del Trabajo).¹³

Ahora bien, por lo que se refiere al tema de la capacitación en relación con la implantación del servicio civil de carrera, no es posible pensar en un sistema de servicio público de carrera compuesto únicamente por técnicos que saben hacer muy bien las cosas. Cuando pensamos en capacitación, normalmente pensamos en dos cosas, primero aquella que sirve para enseñar las herramientas y técnicas para desempeñar una labor de la manera más adecuada, o segundo, aquella que trata de influir para que de ahora en adelante el sujeto de la capacitación sea una mejor persona, motivado, comprometido con la institución y su trabajo.

¹³ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Editorial Porrúa. México, 2001. p. 134.

La capacitación técnica y la motivacional no deben dejarse de lado y son muy importantes, pero en la capacitación para la vida tenemos el recurso más importante de toda nuestra inversión. El servicio público de carrera no es únicamente para los subordinados, toda la organización debe entrar a la capacitación y debe ser sensibilizada desde el más alto directivo, hasta el último nivel.

La capacitación para la vida no le dice al trabajador que debe estar comprometido con la empresa, lo compromete realmente consigo mismo y con su institución, le hace sentir parte de la misma y le recompensa por lo que aporta, no por lo que sabe. A su vez, el empleado comprometido se siente seguro, bien remunerado, pero se sabe no eterno en su puesto.

La capacitación es “el conjunto de técnicas que aportan al servidor público los elementos de conocimientos que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado; y por otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se llegan a generar; propiciando a la vez, que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados”.¹⁴

La capacitación además de facilitar la obtención de mayores rendimientos en las empresas, permite elevar el bienestar, por los ingresos superiores y movilidad social a que dan lugar mejores niveles de clasificación de la mano de obra y mejores sistemas de organización del trabajo. Indudablemente que un sistema de capacitación integral puede cumplir con lo establecido en el párrafo anterior.

En nuestro país, tenemos una extensa legislación sobre capacitación y podemos encontrar disposiciones al respecto en:

¹⁴ MELO, Andrés. Relaciones Jurídico- Laborales en el sector público, La administración y el desarrollo del personal público, Presidencia de la República, México, 1980. p. 57.

I) El apartado B del artículo 123 Constitucional en su fracción XIII.

II) Ley Reglamentaria de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional.

III) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

IV) La Ley Federal del Trabajo

V) Los Contratos Colectivos de Trabajo (en el caso de empresas de gobierno sometidas al apartado A, del artículo 123 Constitucional).

VI) Las Condiciones Generales de Trabajo (en el caso de las instituciones del gobierno sometidas al apartado B del artículo 123 Constitucional).

VII) Los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo en los Estados y Municipios.

Debe ser un sistema de capacitación integral, de tal forma que para la Administración Pública signifique:

Unificación de criterios y reducción de costos en la impartición y evaluación de los cursos.

Sólo se impartirían los cursos que efectivamente satisfagan alguna necesidad real para el funcionamiento y/o mejoramiento del servicio público.

Se enriquece la capacitación debido a la pluralidad de pensamiento que existe en los cursos, lo cual significa un adiestramiento no sólo interdisciplinario sino también de interdependencias; que traería como consecuencia una retroalimentación más abundante y sustancial entre el Estado y sus trabajadores y entre los trabajadores entre sí.

Permitiría la sistematización, racionalización y la excelencia académica en la impartición de los cursos requeridos debido a la especialización que se daría.

Para los servidores públicos capacitación, significa mejor preparación, su experiencia se vería enriquecida por la comunicación que se tendría con otros servidores públicos que se encontrarían en el mismo nivel y/o categoría pero en otras áreas y en otras dependencias, la seguridad de que se le calificará con los parámetros establecidos de antemano y no por consideraciones de tipo personal.¹⁵

Así, se buscaría tener una administración de especialistas en la materia y no de generalistas como actualmente sucede, y dado que la administración pública requiere profesionistas especializados, resulta no sólo conveniente sino necesario.

Por otra parte, una vez implantado el servicio civil de carrera en la administración pública, debe plantearse un programa integral de capacitación encaminado a responder a las necesidades de especialización de las líneas de carrera, así como de la cadena de puestos.

La capacitación es inversión en capital humano y debe contemplar necesidades claramente detectadas fortaleciendo la calidad del servicio público. No debe ser impulsada a través de cursos convencionales, sino mediante

¹⁵ MELO, Andrés. Ob. Cit. p. 59.

talleres que propicien el aprendizaje de nuevos aspectos más complejos y el desarrollo de habilidades creativas.

El actual gobierno federal, preocupado, precisamente en el establecimiento permanente de un servicio civil de carrera creó diversos ordenamientos de carácter general que han sentado las bases para conformarlos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal define la capacitación y la certificación en su artículo 44 como: “los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública”.

Para ello la Secretaría de la Función Pública emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.

Con base en la capacitación y conocimientos adquiridos se logrará la promoción, la cual permite al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por lo tanto, de remuneración que en México es a través de un sistema escalafonario a intercomunicado, es decir de movilidad horizontal y vertical.

En México el personal de base no tiene una movilidad reconocida o ascensos establecidos por escalafón a los niveles de mandos medios o superiores, situación que precisamente desaprovecha a servidores públicos de base, por lo que el servicio civil de carrera que se establece contemplará los ascensos a niveles superiores basados en el sistema de méritos e idoneidad.

Para el caso de los servidores públicos de base, los ascensos y promociones en cada dependencia, se dan de acuerdo a la existencia de un

reglamento de escalafón que determina las bases de los ascensos. Los factores tomados en cuenta son: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.

En la promoción para que en la práctica el sistema de escalafones funcione en forma adecuada y expedita, es necesario que se respeten cabalmente las disposiciones normativas, además de que las propuestas que realicen las áreas administrativas involucradas deben tener como filosofía el sentido de complementar el salario tabular, para competir dentro del mercado laboral respectivo, así aun cuando no exista el cambio de plaza.

Ahora bien, se propone que el sistema de promoción para los servidores públicos de base se extienda hasta el nivel de director general y, por lo tanto, que contemple la llegada de los servidores públicos a estos puestos estrictamente por el sistema de méritos tomando en cuenta tanto la capacidad, la aptitud, la actitud, el espíritu de servicio, así como la antigüedad del trabajador y sobre todo la eficiencia y lealtad a la Institución.

Con lo anterior, el servicio público tendría una mayor confianza en el momento en que se diera algún cambio en los altos niveles, ya que no lo afectaría en forma negativa, por lo que tendría una ventaja su rendimiento en cada cambio de gobierno, si no se elevaría, tampoco disminuiría como tiende a suceder siempre en estos casos.

5. Formas de terminación de la relación de trabajo

De manera general sabemos que cuando se termina un contrato de trabajo, se extinguen las relaciones de trabajo ya sea por recíproco consentimiento de las partes o por una imposibilidad superveniente ajena a su voluntad.

Mario de la Cueva la define como: "La disolución de las relaciones de trabajo por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho independiente de la voluntad de los trabajadores o la de los patrones que hacen imposible su continuación".¹⁶

La estabilidad en el empleo constituye un principio fundamental del derecho del trabajo, por lo que en su artículo 53 la Ley Federal del Trabajo, consigna limitativamente como causas de terminación de la relación individual, las siguientes:

- I. El mutuo consentimiento de las partes;
- II. La muerte del trabajador
- III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital de conformidad con los artículos 36, 37 y 38.
- IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo y
- V. Los casos a que se refiere el artículo 434."

Esta enumeración contempla las principales causas de terminación del contrato individual de trabajo, aplicables a los trabajadores al servicio del Estado que se rigen por el Apartado "A".

Por su parte, Néstor de Buen¹⁷ estima que la jubilación es una de las causas de terminación no contemplada en la ley, no obstante se regula con frecuencia en los contratos colectivos de trabajo.

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. p. 134.

¹⁷ DE BUEN, Néstor, ob.cit. p.57.

Es importante señalar que el trabajador puede terminar su relación de trabajo en cualquier tiempo, pudiéndose demandar en todo caso, la responsabilidad civil.

Aunque la terminación no implica culpa por parte de los sujetos, la ley confiere al trabajador incapacitado por un riesgo fuera del trabajo, dos opciones:

a) La indemnización por un mes de salario, más la prima de antigüedad correspondiente o

b) Que se proporcione, a voluntad un trabajo compatible con sus aptitudes (artículo 54 Ley Federal del Trabajo).

La terminación decidida en forma unilateral por el patrón se asimila al despido, por lo que si no se comprueban en juicio las casuales respectivas, el trabajador podrá exigir los derechos consignados en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo (la reinstalación o la indemnización de tres meses de salario más los llamados salarios caídos).

En cuanto a la terminación colectiva de las relaciones de trabajo, el artículo 433 de la Ley Federal del Trabajo sujeta a las disposiciones del capítulo VIII de su Título VII, la terminación colectiva de las relaciones de trabajo como consecuencia del cierre de la empresa o establecimiento o de la definitiva reducción de sus trabajos.

En función de preservar la estabilidad en el empleo, el artículo 434 de la Ley Federal del Trabajo establece de manera taxativa que: "Son causas de terminación de las relaciones colectivas:

- I. La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos;
- II. La incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación;
- III. El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva;
- IV. Los casos del artículo 38, y
- V. El concurso o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos”.

Al igual que la terminación individual, la colectiva debe sujetarse al procedimiento jurisdiccional correspondiente, de acuerdo con los términos fijados en el artículo 435 de la Ley Federal del Trabajo.

La posibilidad de que el cierre de la empresa sea parcial, explica el reconocimiento del derecho a la estabilidad en el empleo para los trabajadores de mayor antigüedad, según lo determina el artículo 437 de la misma ley.

Si el patrón reanuda las actividades de su empresa o formara alguna otra semejante tendrá las obligaciones señaladas en el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, situación que también es aplicable a los casos de concurso o quiebra.

Tratándose de reducción de personal por implantación de maquinaria o de nuevos procesos de trabajo, si no existiera un convenio, el patrón deberá obtener la autorización de la Junta de Conciliación y Arbitraje de conformidad con las normas que rigen los procedimientos especiales.

Los trabajadores reajustados podrán exigir una indemnización que comprenderá cuatro meses de salarios, la cantidad estipulada en los contratos

de trabajo, en el caso de que fuese mayor, así como la prima de antigüedad correspondiente.

Después de analizar la terminación de las formas de terminación de la relación de trabajo, conforme a la Ley Federal del Trabajo, legislación aplicable a los servidores públicos de organismos descentralizados sujetos al Apartado "A" del artículo 123 constitucional, nos ocuparemos del Apartado "B".

En este caso, en su artículo 46 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone las causas de cese de nombramiento o designación del trabajador, sin responsabilidad para los Titulares de las Dependencias, señalando lo siguiente:

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

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

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

III.- Por muerte del trabajador;

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

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

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

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

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

D) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

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

En los casos previstos en la fracción I del citado artículo, son imputables al trabajador y corresponde al Titular de la Unidad Administrativa hacerlas valer, la que se refiere a la fracción II corresponde a una circunstancia de tiempo, puesto que la terminación de la obra acaba con la relación de trabajo y ésta puede ocurrir antes o después de un plazo que se señale, respecto de la fracción III, ésta se refiere a un riesgo de trabajo que puede ocurrir por un accidente de trabajo.

Por cuanto a los casos establecidos en la fracción V, tienen su origen en el levantamiento de un acta administrativa y como consecuencia de lo anterior, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

Para efectos de hacer válidas estas causales, generalmente, en las dependencias se levanta acta administrativa en contra de los trabajadores, con la presencia de dos testigos y avisándole a la representación sindical, cuando se trate de trabajadores de base, caso en el que observamos que el artículo 46 Bis de la misma ley dispone:

“Artículo 46 bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el Jefe Superior de la Oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentaran los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

De lo anterior, podemos deducir, que el acta administrativa es un elemento indispensable para hacer valer el cese de los efectos del nombramiento de un servidor público de base.

Para efectos de levantar el acta administrativa, es necesario que exista notificación al trabajador para que comparezca a la instrumentación, notificación al sindicato, fecha, hora y lugar en que se instrumentara el acta; señalamiento preciso de los hechos y del derecho que se le imputa al trabajador (requisito de modo tiempo y lugar); declaración del trabajador y derecho de ofrecer pruebas; declaración de los testigos de cargo y descargo que se propongan; comparecencia de los testigos de asistencia, que den fe de lo actuado; comparecencia del Representante del Sindicato que deberá manifestar y defender los derechos del trabajador; comparecencia del jefe inmediato superior del trabajador; firma del acta administrativa por los que en ella

intervinieron y entrega de una copia autografiada del acta al representante sindical y al trabajador.

Es preciso mencionar que los hechos que se le imputen al trabajador no deberán tener una antigüedad mayor a los cuatro meses.

En el caso de los trabajadores de confianza, sólo bastaba hasta antes de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Civil de Carrera, de la solicitud de renuncia o bien del cese de los efectos de nombramiento, sin necesidad de levantar un acta administrativa.

Por lo que se refiere a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, encontramos que ésta dispone en sus artículos 59 y 60, que:

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

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

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta ley le asigna;

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

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

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

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

El Oficial Mayor o su homólogo en las Dependencias deberán dar aviso de esta situación a la Secretaría.”

Por el momento, no aludiremos a cada una de las causas por las que pueden cesar los efectos del nombramiento de los servidores públicos de carrera, toda vez que el estudio de las causas de terminación de los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para los titulares, será materia del capítulo IV de la presente tesis.

Habiendo analizado los principales conceptos generales vinculados al servicio profesional de carrera en la administración pública federal, cuya definición nos servirá para los sucesivos capítulos, como es el estudio de los antecedentes jurídicos del mismo, el marco jurídico vigente del servicio civil de carrera y los aspectos operativos del servicio profesional de carrera, en los que nos referiremos de forma reiterada a los conceptos aquí analizados.

CAPITULO II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL

El servicio civil de carrera en el gobierno federal no estuvo regulado en los primeros años del siglo XX, aunque hubo un intento en el período preconstitucional y con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1917, se consideró que la naturaleza de las relaciones entre el estado y sus trabajadores era de naturaleza civil, es decir ajena a la relación laboral, situación que persistió hasta la modificación del artículo 123 al adicionarse un apartado “B” , en estas circunstancias el análisis de los antecedentes jurídicos del servicio civil de carrera en el gobierno federal debe iniciar con el referido intento de regulación, pasando por el artículo 123 de la Constitución de 1917, los Estatutos Jurídicos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y llegar a la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, antecedente directo del actual servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

1. El Proyecto de Ley del Servicio Civil de 1911

El primer antecedente histórico directo del servicio civil de carrera en el gobierno federal, lo tenemos en el proyecto de Ley del Servicio Civil que data desde el año de 1911, cuando fue presentado en la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga, el cual sólo quedó en precedente para la diputación de 1917, autora del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto. Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. México. 1984. p.12.

En ese año se presentaron a la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley concernientes a la regulación de los vínculos entre el Estado y sus empleados. Una de ellas relativa a los empleados del servicio docente y de investigación científica, presentada por la diputación de Chihuahua. La otra, como ya se mencionó fue la suscrita por los diputados Justo Sierra y Tomás Berlanga, la cual era de mayores alcances, ya que pretendía una reglamentación para todos los empleados públicos federales.

De tales iniciativas, las comisiones legislativas hicieron una sola que incluía, entre otros aspectos, la inamovilidad de los empleados, mismos que no podían ser privados de su trabajo sino por causa justificada; entre tales causas existía la referente al personal docente femenino que contrajera matrimonio. La calificación de las causales estaba reservada a la superioridad. La situación política de inestabilidad prevaleciente en aquella época impidió la aprobación de tal proyecto.

2. Artículo 123 de la Constitución de 1917

Ha sido común reconocer el contenido de la Constitución de 1917, el aspecto social referente a los artículos 3o, 27 y 123. Sin embargo, es pertinente advertir que esos tres artículos fundamentales tienen su principal antecedente en el programa del Partido Liberal Mexicano (PLM) de 1906, que dirigía Ricardo Flores Magón, más aún: que este programa es el mejor documento guía de la lucha nacional de 1906 a 1917, precisamente de toda la Revolución. De ese documento, verdadero programa nacional de la Revolución, abrevan los demás y los mejores, como el Plan de Ayala. Pues ningún otro programa revolucionario influirá más que éste en la Constitución de 1917. En particular en los artículos 3º, 27 y 123.

Es cierto, la nuestra fue la primera Constitución en elevar a ese rango los derechos sociales, del mismo modo que retomó de otras experiencias y leyes más adelantadas esos derechos ya reconocidos en otros países. Pero los Flores Magón tuvieron la doble virtud de recrearlos y adaptarlos a nuestra realidad, así como de hacerlos tomar carta de naturalización al llevarlos a la lucha misma, a encarnar en voz de los obreros en Cananea en 1906, en Río Blanco en 1907, en los ferroviarios en 1908, en la creación del Sindicato Mexicano de Electricistas en 1914 y en la huelga general de 1916. En las tres primeras luchas participó el PLM de modo directo, en las otras con sus propuestas, como lo haría en 1917 en la Constitución.

El 5 de febrero de 1917, al promulgarse la nueva Constitución, el contenido del artículo 123 era muy distinto al actual, entonces contaba con un solo apartado y XXX fracciones, en cambio hoy tiene dos apartados, el A y el B, y XXXI fracciones. Pero lo fundamental se mantiene intacto por su vigencia actual, veamos el contenido original de 1917, en lo que concierne a la fracción XXV:

“Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo el contrato de trabajo:

...

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular ...”

Podemos señalar que del texto original del artículo 123 de 1917 al compararlo con el texto actual, se advierte su vigencia, pues fracción por fracción de este artículo se concluye la plenitud de su actualidad, ya que una

verdadera Constitución, como la nuestra condensa los principios y fines de sus normas, contiene un proyecto de nación, el que se va realizando por nuevas generaciones, en base precisamente a esos principios y fines que se persiguen por un país, como lo es de la educación laica y gratuita; la garantía del derecho a la tierra y las garantías sociales del trabajo.

Ahora bien, de 1917 al 2000, el artículo 123 ha sufrido diversos cambios de muy distinta índole, tanto por sus leyes reglamentarias, las de 1917 a 1931 fueron una de cada estado del país y, a partir del último año, surge la Ley Federal del Trabajo en 1943 la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y su Ley Reglamentaria, del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) en 1972 y otras tantas, como en el caso del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, que en su momento fue una legislación de avanzada, pues en Latinoamérica no se legislaba aún para ese sector del trabajo, luego convertido en Apartado B, en 1960, con cambios tanto constitucionales como en su ley aplicable de 1963.

Hay que decir, sin embargo, que el verdadero motor de la legislación laboral en los años 20, 30 y 40 fueron los sindicatos y sus contratos colectivos, al adelantarse en éstos las conquistas que después se plasmarían en la Ley, como fue el pago de vacaciones, los días de descanso, el aguinaldo, la prima de antigüedad, la pensión, etc. Fue la lucha sindical la que logra múltiples conquistas, primero prestaciones y luego derechos. Estos logros fueron paralelos al desarrollo industrial y social del país. Luego el panorama cambió, al subordinarse a los sindicatos, las prestaciones nuevas se volvieron parte de la política reformista del Estado a partir, sobre todo, de Miguel Alemán Valdés, de 1946 en adelante.

La vigencia de los derechos se advierte en la falta de su cumplimiento cabal, en los principios que los animan: la equidad, la justicia, el empleo y el salario para una vida digna, en conseguir el equilibrio entre los

diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, en la necesidad de su aplicación, más allá de sus modalidades.

Los derechos se defienden ejerciéndolos, conociéndolos para su cabal aplicación y reconocimiento, pues los derechos del trabajo, antes que jurídicos son históricos, porque surgieron de la lucha obrera y de todo el pueblo.

Es importante destacar que en su texto original el artículo 123 constitucional no hacía ninguna referencia al servicio civil de los trabajadores del Estado, dejando a las legislaturas de los estados la facultad de expedir leyes laborales y, por ende, la posibilidad de regular las relaciones con sus trabajadores. Lo anterior no obstante el antecedente de la ley del servicio civil de 1911 elaborado por los diputados Justo Sierra y Tomás Berlanga.

Sin embargo, sobresale la reforma del año 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación que adicionó el Apartado “B” que regula la relación de los trabajadores al servicio del Estado, en cuyas fracciones VII y VIII, se estableció:

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

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; ...”

3. Ley Federal del Trabajo de 1931

Aunque la Constitución Federal de 1917 no estableció ninguna disposición específica en materia de los trabajadores al servicio del Estado, pues omitió la reglamentación o definición de las características de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, “la Ley Federal del Trabajo de 1931 dispuso, en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las Leyes del Servicio Civil que al efecto se expidieran.”

Es así como podemos señalar que en nuestros antecedentes legislativos, respecto al tema que nos ocupa, nos llama la atención la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1931. El artículo 2º del proyecto decía: "Estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, todos los trabajadores y los patrones, inclusive el Estado (la nación, las entidades federativas y los municipios), cuando tengan el carácter de patrón".¹⁹

El Estado asume ese carácter respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público, ni son un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico.

Los Tribunales a quienes correspondía la interpretación de esta ley, no podrían considerar sujetos a ella a los funcionarios de elección popular, a las personas que desempeñan empleos en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente, a los miembros del ejército, de la policía y de la armada, ni a quienes trabajen en servicios que el Ejecutivo Federal haya declarado indispensables para el ejercicio del poder público.

¹⁹ MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. p. 56.

En su estudio “Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado” el maestro Guillermo Hori Robaina cita textualmente un párrafo de la exposición de motivos referida y que aborda con sistema y claridad el tema que nos ocupa:

"Para unos, los funcionarios de la administración pública son asimilables a los empleados de las empresas privadas y como éstas, deben estar sujetos a la legislación del trabajo. Estiman que los vínculos que unen a los funcionarios públicos con el Estado son de carácter puramente jurídico y contractual y, como consecuencia, conceden que aquéllos pueden reivindicar contra éste todos los derechos que los trabajadores de la industria privada han obtenido, muy principalmente el de organizarse en sindicatos, susceptibles de adherirse a las confederaciones de trabajadores para discutir con la administración el interés corporativo; para otros, los funcionarios, cualquiera que sea la naturaleza de los actos que verifiquen, siempre que contribuyan a los fines del Estado, se encuentra jurídicamente en la misma situación. No están ligados al Estado por un contrato de trabajo o de servicio. La función pública es una situación jurídica general, impersonal, objetiva, creada y organizada por las leyes y los reglamentos, susceptible de ser modificada en cualquier momento por las mismas leyes o reglamentos. No tienen los funcionarios públicos, en consecuencia, las prerrogativas propias de los trabajadores y es ilícita en ellos la asociación, cuando tiende a oponer a la fuerza del Estado la fuerza sindical".²⁰

Por otra parte, es importante señalar que de acuerdo con el nombramiento del funcionario público, este no trae implícito un contrato de trabajo de otra especie, por no haber en él elementos formales, ni materiales, indispensables para la existencia de un contrato. Pero, excepcionalmente la

²⁰ Hori Robaina, Guillermo. Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. TEMAS DE DERECHO PROCESAL. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Textos y Estudios Legislativos. Número 92. UNAM. México, 1996. p. 726.

administración pública federal puede emplear el procedimiento contractual para reclutar alguno de sus servidores, por medio de un acto jurídico en el que aparecen determinados los elementos formales y materiales de todo contrato y en el que se aplica estrictamente la ley de las partes.

El proyecto de Ley Federal de Trabajo adoptó esta solución, que es la que implícitamente señala la Constitución General de la República, al consignar, por una parte, el principio de carácter general de que los funcionarios de la administración son nombrados discrecionalmente por el Ejecutivo, y al establecer, por la otra parte, en el artículo 123 la posibilidad de que algunos servidores del Estado puedan declarar la huelga, derecho privativo de los trabajadores. La dificultad consiste únicamente en establecer las reglas que sirvan para determinar en cada caso concreto, cuándo se trata de un funcionario que se encuentra sometido a los reglamentos administrativos y cuándo se trata de un trabajador al servicio del Estado, conforme a un contrato de trabajo.

El Estado ejerce dos categorías de actividades: unas de orden político que se refieren al ejercicio del poder público, en las cuales se impone a los particulares por vía de autoridad, y otras con que participa de la vida económica del país. Todavía pueden distinguirse en estas últimas, aquéllas por las que el Estado necesita de la autoridad que posee, para realizar las actividades indispensables, y aquellas otras que se realizan sin que se requiera para sus funciones el poder público. Cuando el Estado obra como poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrón, no constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio, sí puede considerarse al Estado como patrón en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituyen ejercicio del poder público, ni medios indispensables para este ejercicio.

Posteriormente, dentro del proceso legislativo, el 10 de julio de 1931 se emitió el dictamen de las comisiones sobre la reglamentación del artículo 123 constitucional, que al respecto dice: Artículo 2º “El Estado patrón no ha pasado inadvertido para nosotros, que lo referente a las relaciones entre el Estado y sus servidores ha sido un serio problema al que se han encontrado distintas soluciones. Para unos, no se trata de un verdadero contrato de trabajo; para otros, la función del empleado la consideran como un servicio público y, por último, se ha llegado a pensar que el servidor del Estado desempeña una función de la soberanía”.

En el proyecto del Ejecutivo se establece que el Estado asume el carácter de patrón respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público, ni sean un medio indispensable para este ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico, exceptuándose de los beneficios de la ley a los funcionarios de elección popular, a los miembros del ejército, de la policía y de la armada, así como a las personas que desempeñan empleos en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente. Mas en la parte final del artículo que comentamos se faculta al propio ejecutivo para colocar, pudiéramos decir, al margen de la ley a todos aquellos que trabajen en servicios que él considere indispensables para el ejercicio del poder público.”²¹

Esta última facultad, en vez de aclarar el problema lo complicaba gravemente en perjuicio del trabajador del Estado, ya que el Ejecutivo, por una resolución que pudiera ser injusta, podría privarlo de los beneficios que le otorga la ley, dejándolo en una situación peor que la de los demás trabajadores. Ante esta situación, las comisiones han creído preferible retirar del proyecto

²¹ Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Cámara de Diputados. Diario de los Debates. México, 1930. pp. 234.

este artículo y sustituirlo por el que aparece en su lugar en el cual se propone la expedición de la Ley del Servicio Civil.

4. Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil de 1934

El 12 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que tendría vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934.

Este Acuerdo Presidencial tenía como propósito establecer el servicio civil por un tiempo determinado, en éste acuerdo el Ejecutivo Federal podría remover a los empleados del mismo y establecía como seguridad de los propios funcionarios y empleados, un reglamento interno con normas para la administración y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus obligaciones y recompensas, y estableció la garantía durante la vigencia del acuerdo que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa.

En este Acuerdo se establecía la intención del Ejecutivo Federal de no utilizar sus facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración y, para este fin, se instituye un régimen interno que fija las normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, se señalan sus derechos y obligaciones, se establecen procedimientos para integrar al personal por selección y de acuerdo con la aptitud y el mérito, y se establece en su favor la garantía de que a partir del día 12 de abril de 1934, fecha en que entra en vigor este Acuerdo, y hasta el último día del ejercicio presidencial, nadie sería removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante la Comisión del Servicio Civil.

Como la Ley Federal del Trabajo de 1931 estableció en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las Leyes del Servicio Civil que al efecto se expidieran, por ello con el fin de cumplir el citado artículo 2º, se emitió este Acuerdo y ratificaba la disposición del presidente Abelardo L. Rodríguez, que ordenaba la no remoción de empleados del Estado; además de su capitulo resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos, sanciones, etc. cuestiones que desde 1932 había estipulado. Este Acuerdo señalaba en sus diversos capítulos o términos de protección a los servidores públicos federales, excluyendo a los militares, altos empleados, personal de confianza, supernumerarios y los de contrato.²²

Creaba comisiones de servicio civil, encargadas de selección y escalafón; formas de ingreso; vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, separaciones e indemnizaciones; en su caso de supresión del puesto.

No obstante los beneficios que representaban las disposiciones de este Acuerdo, perdió sus efectos al término de su vigencia, provocando desconcierto entre los trabajadores a quienes se aplicaría, que se encontraron sin ordenamiento aplicable, toda vez que la legislación del trabajo los excluía expresamente.

5. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Trascurridos varios años de lucha de los empleados por lograr mejores condiciones de vida, finalmente en 1937 reivindicaron su derecho ante el candidato a la Presidencia de la República, Lázaro Cárdenas, quien prometió la expedición de normas protectoras. Así fue como del 23 de noviembre al 21

²² MORALES, Hugo Italo. La Reforma Procesal del Derecho Burocrático. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987. p. 725.

de diciembre de 1937 se analizó en la Cámara de Senadores la iniciativa de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal y, posteriormente, se discutió a partir del 24 de diciembre de 1937 en la Cámara de Diputados, suscitando encendidas polémicas tanto al interior del Congreso como en las diversas corrientes de opinión pública. Este proceso culmina con la publicación del ordenamiento legal el 5 de diciembre de 1938, con la siguiente denominación: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Meses después, el 1 de abril de 1939, se crea el Tribunal de Arbitraje, con gran oposición de los trabajadores.

El Presidente Lázaro Cárdenas es quien expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción primera del Artículo 89 de la Constitución Política Federal; la cual en sus Títulos Tercero y Cuarto, plasma lo concerniente al derecho y la obligación a la capacitación, a los ascensos y promociones.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, constituye un antecedente legal de lo que sería el servicio civil en México. Después se crearon el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El servicio civil en materia federal sólo incluía a los trabajadores de base.

Por otro lado, se dice²³ que este Estatuto respondió al movimiento de los trabajadores del Estado que en ejercicio de la libertad sindical pretendían constituir diversos sindicatos en las dependencias, y este Estatuto vino a establecer limitaciones a la libertad sindical, al consignar que en cada dependencia sólo existiría un sindicato, así como limitar la renuncia o

²³ RÍOS ESTAVILLO, Juan José. La Tesis Jurisprudencial 43/1999, "Sindicación Única. Las Leyes o Estatutos que la prevén, violan la libertad sindical, consagrada en el artículo 123 Apartado "B", fracción X, constitucional". Revista de Derecho Laboral. Número 45. Año 6. Universidad Obrera Procesal. México, 2000. pp. 257 y 258.

separación sindical de los trabajadores e impedir la adhesión a centrales obreras o campesinas.

Con apoyo en la referida normatividad, el Estado organizó a través de la Secretaría de Gobernación, la creación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual se afilió más tarde al Partido de la Revolución Mexicana, antecedente del Partido Revolucionario Institucional.

6. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941

Tuvo efímera vida el Estatuto de 1938, ya que el 17 de abril de 1941, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Estatuto que lo abrogó, surgía un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes eran:

a) Desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del tribunal de conciliación y arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.

b) La especificación de las bases para los escalafones.

c) Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, obreras y campesinas.

Los estatutos precedentes fueron marco de referencia para adicionar el artículo 123 de nuestra Carta Magna con la publicación el 5 de diciembre de 1960 del discutido "apartado B", que sirve de base para normar las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Este ordenamiento en lo general reproduce los preceptos del anterior, comprendía 115 artículos y 9 transitorios, contenidos en seis títulos, uno de ellos se refería al Tribunal de Arbitraje y del procedimiento que debía seguirse ante el propio Tribunal, con ello desaparecían las Juntas de Arbitraje para los conflictos individuales de los trabajadores al servicio del Estado, pasando el Tribunal de Arbitraje a ser una instancia revisora, a convertirse en única instancia, extinguiéndose la duplicidad de funciones que hasta 1938 se venía presentando entre las Juntas Arbitrales y el propio Tribunal.

Al igual que el Estatuto Jurídico de 1938 se hace mención en su artículo 5º, que su aplicación únicamente comprende únicamente a los trabajadores de base excluyendo a los trabajadores de confianza además de ampliarla a los trabajadores del Servicio Exterior Mexicano y el personal de vigilancia de todos los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras que se regirían por sus leyes y reglamentos especiales, ratificaba la no aplicación de dicho Estatuto a los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, con excepción de la Dirección General de Materiales de Guerra.

Este documento al igual que el de 1938 señala la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, de lo que se deduce que desaparece totalmente la concepción civil de la relación del Estado con sus trabajadores, aun cuando todavía no se reflejaba en la Constitución, de tal forma que en su artículo 8º establecía:

“Los casos no previstos en leyes especiales, en este Estatuto o en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicando supletoriamente, y, en su defecto, atendiendo a la costumbre o al uso, a las leyes del orden común, a los principios generales de derecho y, en último extremo a la equidad”.²⁴

²⁴ Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación de 17 de abril de 1941, pág. 6.

No obstante que no representaba la reglamentación constitucional de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, consideraba la irrenunciabilidad de los derechos mínimos consignados en la Constitución, de tal forma que en su artículo 11, señalaba:

“Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores federales aún cuando las admitieran expresamente:

I. Las que estipulen una jornada mayor de la permitida por esta Ley.

II. Las que fijen labores peligrosas o insalubres para las mujeres y los menores de 18 años o establezcan para unos y otros el trabajo nocturno.

III. Las que estipulen trabajo para niños menores de 16 años.

IV. Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para la vida del trabajador.

V. Las que fijen un salario inferior al mínimo.

VI. Las que estipulen un plazo mayor de quince días para el pago de los salarios”.

Como anteriormente, lo señalamos, en este Estatuto desaparecen las Juntas Arbitrales como una instancia dentro de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, en la que se resolvían los conflictos individuales de los trabajadores previstas en el Estatuto de 1938, quedando únicamente el Tribunal de Arbitraje, con similar estructura al anterior, tal como lo podemos observar en su artículo 92 que señalaba que este Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, debería ser colegiado y estar integrado por un representante del Gobierno Federal (designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión); un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente, en lo que concierne al tema que nos ocupa, este Estatuto reitera las disposiciones del anterior, en cuanto que plasma lo concerniente al derecho y la obligación a la capacitación, a los ascensos y promociones. Asimismo, un aspecto relevante es que el servicio civil en materia federal sólo incluía a los trabajadores de base.

7. Acuerdo de creación de la Comisión de Administración Pública.

Apunta la autora Margarita Chávez que: "... el nueve de abril de 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública cuyos objetivos eran entre otros: Coordinar la acción y el proceso de Desarrollo económico y social del país, con justicia social y lograr la mejor preparación del personal gubernamental".²⁵

La Comisión de la Administración Pública, dentro de la Secretaría de la Presidencia, formuló una estrategia global para mejorar la eficiencia en el funcionamiento del sector público. De esta Comisión nació el "Programa de Reforma Administrativa 1971-1976", cuyo propósito fue lograr la reorganización de los sistemas administrativos de recursos humanos, mediante la aplicación de métodos de planeación, empleo, capacitación, desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales e información estadística del personal público.

Mandingo Moreno señala "que en el periodo 1965-1976, específicamente en 1965, se crea la Comisión de Administración pública (CAP), dentro de la Secretaría de la Presidencia".²⁶ Esta Comisión se propuso estudiar

²⁵ CHÁVEZ ALCAZAR, Margarita. Qué es la Administración. UAM Xochimilco. México, 1991. p. 34.

²⁶ MANDINGO MORENO, R.R. El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ediciones INAP, México, 1981, p. 19-23.

sistemáticamente la organización y funcionamiento de la administración del gobierno federal en su conjunto a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la separación de las deficiencias detectadas y a garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado, en su informe sobre el estado que guardaba la administración pública federal, destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración del servicio público y recalando la importancia de establecer una política general acerca de las normas y criterios rectores de la relación del estado con sus trabajadores, que abarcara todas las situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo, de tal manera que la regulación de la relación laboral comprendía desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público y abunda “el análisis y las recomendaciones de la comisión de administración pública dieron lugar a la elaboración de las bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.”²⁷

El informe de la Comisión de Administración Pública y las bases para el programa de reforma administrativa coincidieron en la necesidad de contar con un órgano central normativo encargado de la gestión del personal público para dar unidad y congruencia a las acciones del Ejecutivo Federal, en este material y con ello cortar el crecimiento desordenado y sin planeación del aparato burocrático que se había producido en las dependencias y entidades gubernamentales.

El diagnóstico contenido en las bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 señalaba que los principales problemas que afrontaban la administración y desarrollo del personal, eran las siguientes:

“I. Los objetivos de la Administración de personal no estaban definidos en forma clara y precisa y por lo tanto, se carecía de una política que

²⁷ Ibidem. p. 24.

comprendiera desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.

II. Se carecía de un órgano normativo central que estableciera los lineamientos básicos conforme a los cuales se regularan las relaciones entre el estado y sus servidores.

III. Las unidades de administración de personal se dedicaban fundamentalmente a funciones de trámite, sin posibilidades objetivas de establecer políticas globales en este campo y verificar su cumplimiento.

IV. La administración de personal público se encontraba encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración, debido a la existencia de sistemas escalafonarios en los que la antigüedad y no la capacidad resultaba el factor más importante para ascender.

V. El catalogo de empleos por su carácter enunciativo y no descriptivo inducía más a la confusión que al orden.”²⁸

Con el propósito de instrumentar los planteamientos del capítulo, hemos de mencionar que en 1972 se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, cuyas atribuciones están orientadas a mejorar la organización de los sistemas de administración del personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades políticas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo.

Durante el periodo comprendido entre 1971 y 1976 se emprendieron valiosas tareas encaminadas a mejorar la gestión del personal público. Es en 1975, cuando se adicionó el último párrafo del artículo 35 que faculta a la comisión de recursos humanos del gobierno federal, escuchando a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, para canalizar y someter a las autoridades correspondientes a los estudios técnicos pertinentes para la fijación de sobresueldos según las sumas en que estas eran reorganizadas.

²⁸ Secretaría de la Presidencia de la República. S.E. México, 1970. p. 45.

Años más tarde en el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo de 1976 a 1982, se integraron aspectos de reorganización estructural y funcional de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como un programa para mejorar la administración y el desarrollo del personal al servicio del estado. Su objetivo era:

“Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal”.²⁹

Este programa ya señalaba la necesidad de capacitar a los trabajadores, señalando la capacitación como un requerimiento de la eficacia, a la vez que un medio de superación profesional y de realización de valores humanos.

En los gobiernos de los presidente Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo hay más continuidades que rupturas. Ambos se preocuparon al igual que las administraciones públicas de los demás países de América Latina en los problemas de desarrollo. Bajo esta premisa, resultaba urgente organizar y manejar la administración pública en todas sus funciones: económica, política y social.

No todo sin embargo, resultaba criticable, estos dos regímenes y de manera sobresaliente el de José López Portillo, llevaron a cabo diversas acciones que posteriormente beneficiaron a las administraciones subsecuentes:

²⁹Secretaría de Programación y Presupuesto. Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México. Ob. Cit. p. 26.

1. Se realizó un esfuerzo extraordinario para conocer internamente a la administración pública (estructuras, funciones, personal, recursos materiales, etc.).

2. Se inició el ordenamiento de su estructura y funcionamiento para reformular las relaciones con la sociedad, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los planes nacionales y sectoriales, la política de presupuestos públicos, programas relativos al servicio civil.

8. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto de 1983 que crea la Dirección General de Servicio Civil.

Más adelante, ya durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se aplicó una política orientada a transformar las bases de la acumulación capitalista imperante. Con ella, la reorientación de la economía hacia el mercado externo prevaleció en su desarrollo y afirman, se produjo la liberación comercial, el ingreso al acuerdo comercial denominado GATT, la apertura total a la inversión extranjera. La privatización del sector paraestatal y la reestructuración productiva. Es inevitable señalar que es en los dos últimos rubros donde se observan las acciones que sobre política laboral se llevaron a cabo, abaratamiento del precio de la fuerza de trabajo y fomento de la incorporación de la mujer a las actividades económicas con objeto de amortiguar los efectos de la pauperización salarial sobre los trabajadores.

En materia de política salarial, se dio lo siguiente:

1. Los salarios de los trabajadores del sector central y de las paraestatales se homologaron con el mínimo, ya fuera por medio del tabulador general o por medio de los convenios departamentales, trasladando la acción sindical por revisión salarial a la lucha por la retabulación y la homologación, hecho que desarticuló a los trabajadores y sus organizaciones sindicales,

transformándolas de fuerzas unitarias a fuerzas disgregadas por delegación, sección, departamento, categoría, nivel, con la política salarial de empleo, el Estado se propuso alcanzar tres objetivos:

A. Contener el incremento del desempleo abierto, custodiar los conflictos con origen en este y aumentar la eficiencia y la productividad (Servicio Civil de Carrera), para tal fin se diseñaron y aplicaron estrategias para combatir el desempleo: “Programa de empleo de emergencia de 1983, Programas reguladores de empleo 1984-1985, aunque estos programas solo fueron paliativos no resolutivos”.

B. Reorganizar la estructura ocupacional y las relaciones laborales en el sector central. El proceso duró tres años, el 6 de febrero de 1985 se anunció la cancelación de plazas de confianza, afectando cerca de 80,000 plazas. En julio del mismo año con la desaparición de un número importante de Subsecretarías, Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y reducción de puestos de asesoría se suprimían otras 27,000 plazas de confianza y se reubicaron 23,000 puestos de base, más tarde seguirían los programas, jubilación, pensionistas y de renuncias voluntarias para reducir el gasto público, para reorganizar la administración estatal y para hacer eficiente la fuerza de trabajo.

Se pensaba así mismo que esta política de empleo funcionaría como medida de presión contra los sindicatos y como procedimiento de rediseño de la organización laboral para descentralizar y desconcentrar la fuerza sindical asentada en el Distrito Federal o a disgregarla en las delegaciones, si es que no podía ser expulsada de ese territorio.

C. Sanear las finanzas del Estado, reprivatizar o reconvertir implementando los despidos masivos al aplicarse en el periodo de 1986-1988 el nuevo catálogo de puestos y el nuevo tabulador, se generalizaron los despidos

del personal. Era la etapa de la regularización de puestos al programa de pensiones y el programa de renunciaciones voluntarias.

En este período la política laboral disminuyó su fuerza, específicamente en el sector educativo, lo que se reflejó en una grave reducción del financiamiento, por lo que se llevó a cabo un proceso de retabulación para establecer nacionalmente similares niveles de contención salarial y de prestaciones, se intentó prevenir la generalización de la Ley del Servicio Civil que afectaría derechos laborales y socavaría a los sindicatos, se insistió en arrojar a las burocracias administrativas. Una cláusula de exclusividad en la contratación a través de un estatuto de personal académico, impidiendo se establezca el concurso de oposición como única vía de la selección de este personal y evitando que los sindicatos jueguen un papel fiscalizador de este proceso.

Con tales antecedentes en materia federal, se creó en 1983 la Dirección General de Servicio Civil, la cual debía determinar las políticas sobre relaciones laborales del personal del gobierno dedicándose principalmente a solucionar la rigidez de los sindicatos y a ordenar las actividades de los altos funcionarios públicos.

9. Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de 1983

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se creó en 1983 con el objeto de determinar cuáles serían a partir de esta fecha, las políticas que en materia de relaciones laborales deberían de establecerse entre el personal del gobierno; para lo cual se determinaron las siguientes acciones:

A. Acuerdo de creación

Por Acuerdo Presidencial del 27 de junio de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, se creó la Comisión

Intersecretarial del Servicio Civil en el mismo año, para complementar la actividad para el servicio civil de carrera.

Esta Comisión se integró con la Secretaría de la Controlaría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Educación Pública y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la misma era presidida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y tenía a su cargo entre otras cosas la de promover la realización de programas específicos del servicio civil de carrera.

La creación de la citada comisión obedeció a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que establecía expresamente la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera, toda vez que la carrera administrativa requería de condiciones que garantizaran la estabilidad y seguridad en el empleo, promoviendo mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia, asimismo, fomentaría vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal.

De manera textual, el artículo tercero del Acuerdo de creación de esta Comisión, definió sus funciones:

I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de programas específicos del Servicio Civil de Carrera;

II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera;

III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;

IV. Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera;

V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil, con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988;

VI. Establecer mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales, para la implantación del Servicio Civil y prestar a dichos gobiernos la asesoría que requieran en la materia;

VII. Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil; y

VIII. Las demás que señale el Titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto”.

Esta Comisión tenía como objetivo fundamental la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal, para que una vez instaurado se establecieran mecanismos de coordinación entre las dependencias e instrumentar su operación.

Sin embargo al crearse dicha Comisión carecía de un reglamento interior que garantizara su operatividad, toda vez que fue hasta el año de 1984 en que se expidió su reglamento interior.

Por tal razón, la participación de las entidades federativas en la instrumentación del servicio civil de carrera se vio detenida, así como la

evaluación periódica de los resultados, función que entre otras ya tenía la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.

B. Reglamento Interior de la Comisión de 1984

El 8 de junio de 1984, se expidió el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año.

En este Reglamento se contienen las funciones de la Comisión antes referida, sin embargo se suprimen las atribuciones contenidas en las fracciones VI, VII y VIII del artículo Tercero del Acuerdo de su creación, relativas al establecimiento de mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales para la implantación del Servicio Civil y prestar a dichos gobiernos la asesoría que requieran en la materia, así como la de evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil.

En el mismo Reglamento se establece la forma de integración de la Comisión, tendiendo entre sus miembros un Presidente, recayendo este cargo en el Secretario de Programación y Presupuesto, un Secretario Técnico, a cargo del Director General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Su constitución encuentra su fundamento, en los artículos 5º y 6º del Reglamento en comento, que disponen:

“La Comisión contará con un Secretario Técnico, que estará a cargo del Director General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quién fungirá como Secretario Técnico, asimismo, contará con

una Subcomisión Técnica cuya integración y funciones se señalan en el presente Reglamento.”

“El Secretario Técnico podrá designar a un Secretario Adjunto y a los Secretarios Auxiliares que considere necesarios para el mejor desempeño de sus funciones dentro de la Comisión y en los Comités de Trabajo”.

La Subcomisión Técnica se integraba con los Oficiales Mayores de las Dependencias del Ejecutivo y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, así como por un Coordinador General, quien será el encargado de informar a la Subcomisión acerca de las recomendaciones, opiniones o proyectos que presenten los Comités de Trabajo, y quién será designado por el Presidente.

Dentro de las funciones de la Subcomisión Técnica, descritas en el artículo 11 del citado Reglamento se mencionan:

I. Operar como un foro participativo y de consulta para intercambiar experiencias y proponer soluciones de conjunto, así como para armonizar acciones en el establecimiento de criterios uniformes, congruentes y racionales de la Función Pública;

II. Revisar los sistemas de Administración de Personal y los Reglamentos de sustento para observar sus deficiencias y proponer soluciones congruentes con el esquema del Servicio Civil;

III. Vigilar la observancia de las políticas institucionales en materia de Administración de Personal en sus aspectos normativos de servicios personales y de relaciones jurídico-laborales que sean propuestas por la Comisión;

IV. Elaborar los programas específicos del Servicio Civil de Carrera y someterlos a consideración de la Comisión;

V. Revisar los ordenamientos jurídicos y administrativos, y proponer en su caso a la Comisión, las reformas y adiciones necesarias para la sustentación del Servicio Civil de Carrera;

VI. Revisar los anteproyectos y elaborar el proyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera, que deberá someterse a la consideración de la Comisión;

VII. Solicitar previamente a las dependencias y entidades, así como a sus representaciones sindicales sus respectivas opiniones con relación a los ordenamientos a que se refiere el punto anterior y en general, sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera;

VIII. Estudiar y emitir opinión sobre los planteamientos que realizan las dependencias y entidades y sus correspondientes representaciones sindicales, acerca de los sistemas para revisar sus Condiciones Generales de Trabajo”.

Estas subcomisiones eran las encargadas de generar la materia de trabajo de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, ya que se encargaban de revisar los lineamientos y demás instrumentos jurídicos y proponer sus reformas o adiciones en el seno de la Comisión, así como de recibir la opinión sobre los planteamientos que las diferentes organizaciones sindicales presentaran sobre la instauración del servicio civil de carrera.

Por otra parte, dentro de los órganos con que operaba la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera se encontraban los Comités de Trabajo, mismos que se integraban con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los representantes que designara la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuando ello se considere pertinente y previo acuerdo de la Comisión Intersecretarial.

Esta Comisión aunque no de manera estricta vino funcionando hasta 2003, en que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

C. Extinción de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil

El 10 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual entró en vigor el 7 de octubre del mismo año, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo Primero Transitorio de dicha Ley, que establecía:

“Artículo Primero.- Esta Ley entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

De igual forma esta Ley dejó sin efectos diversas disposiciones relativas al servicio civil de carrera, entre lo referente a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, toda vez que en su artículo séptimo transitorio dispuso:

“Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984. Las referencias a esta Comisión se entenderán realizadas a la Secretaría de la Función Pública”.

Desde nuestro punto de vista, conforme al sistema jurídico nacional, al abrogar una disposición legal, ésta queda totalmente sin efectos, por lo que resulta contradictorio la mención que este precepto hace en relación a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, más aún si la propia Ley dispone en su artículo 70, la creación de un Consejo Consultivo, señalando que:

“El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el Titular de la Secretaría, por los Responsables de cada Subsistema, por los Presidentes de los Comités Técnicos de cada Dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado, y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la administración pública;

II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;

III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;

IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;

V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;

VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de consejo,
y

VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables”.

De esta manera observamos que las funciones que actualmente le confiere la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal al Consejo Consultivo del Servicio de Carrera en la Administración Pública Federal, son distintas a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, haciendo totalmente incompatibles las disposiciones referentes a ésta, siendo irrelevante la mención que hace el referido precepto transitorio de la Ley.

Analizadas las disposiciones que integran los antecedentes jurídicos del servicio civil de carrera en México, nos encontramos que los mismos sirvieron de base para la expedición del marco legislativo vigente, aun cuando las que eran propiamente del servicio civil de carrera no llegaron a implementarse conforme a los objetivos que inicialmente se plantearon, situación que en la actualidad se trata de superar cambiando sobre todo la mentalidad e imagen del servidor público identificado en forma peyorativa como burócrata, sinónimo de ineficacia y corrupción.

CAPITULO III. MARCO LEGISLATIVO VIGENTE DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Al haber quedado definidos los antecedentes jurídicos del servicio civil de carrera en la administración pública federal, resulta conveniente efectuar el análisis del marco legislativo vigente, mismo que en orden jerárquico comprende la base constitucional establecida en el artículo 123, la ley reglamentaria de su apartado “B”, la ley orgánica de la administración pública federal que establece que será la Secretaría de la Función Pública quién estará a cargo del servicio profesional de carrera, así como la Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal expedida el 10 de abril de 2003.

1. Artículo 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ordenamiento jurídico laboral que prevalece en México se originó con la Revolución Mexicana de 1910 y se plasmó, en gran medida, en la Constitución de 1917. Este ordenamiento se debió esencialmente a la renovación de las condiciones laborales que habían prevalecido en México previo a este período, y que se caracterizaron por una estructura económica eminentemente agrícola, lo cual nos lleva a la conclusión de que la mayoría de los trabajadores se encontraban en el campo y no en los centros fabriles.

Las disposiciones laborales, resultado de esta transformación, se convierten en el derecho al trabajo actual en México, que se encuentra, entre otros ordenamientos, en la Constitución de 1917, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En la Constitución se encuentra en el artículo 123 y consiste en dos apartados, en el primero (A) se establecen las bases de la regulación para

trabajadores en la iniciativa privada y, en el segundo (B) las bases para la regulación de trabajadores al servicio del Estado.

Las bases generales son las siguientes:

- Jornada máxima de 8 horas (Apartado A fracción I; Apartado B fracción I)
- Jornada nocturna máxima 7 horas (Apartado A fracción II; Apartado B fracción I)
- Protección a menores trabajadores (Apartado A fracción III; Apartado B no acepta este tipo de trabajo)
- Tutela laboral de las mujeres
- Descanso semanal (Apartado A fracción IV; Apartado B fracción II)
- Descanso hebdomadario (Apartado A fracción V)
- Salario igual a trabajo igual (Apartado A fracciones VII y X; Apartado B, fracción VII)
- Salario mínimo (Apartado A fracciones VI y VIII; Apartado B fracción IV)
- Trabajo extraordinario (Apartado A fracción IX; Apartado B fracción I)
- Despido injustificado (Apartado A fracción XXII; Apartado B fracción IX)
- Se proscribe el carácter hereditario de las deudas de los trabajadores (Apartado A fracción XXIV)
- Habitaciones cómodas e higiénicas (Apartado A fracción XII; Apartado B fracción XI, inciso f)
- Protección contra riesgos de trabajo (Apartado A fracción XIV; Apartado B fracción XI, incisos a y b)
- Medidas de higiene y seguridad (Apartado A fracción XV)
- Servicio de colocación gratuito (Apartado A fracción XXV)

- Participación en utilidades de la empresa (Apartado A, fracción IX)
- Obligación de proporcionar capacitación a los trabajadores (Apartado A fracción XII; Apartado B fracción VII).

La fracción XVI del artículo 123 Apartado A y fracción X del Apartado B se consideran como la base constitucional de la libertad sindical. Se define como la potestad de los trabajadores para constituir, con otros, las agrupaciones profesionales de su preferencia; para afiliarse a las asociaciones profesionales ya formadas que sean de su conveniencia; para no afiliarse a ninguna agrupación profesional o para separarse de la misma cuando lo crea pertinente. Por esta razón, se estima que quedarán facultados para crear, sin reticencias, el tipo de organizaciones más idóneas para conseguir sus reivindicaciones, tales como los sindicatos, las uniones, círculos, ligas, fraternidades, etcétera.

Por otra parte, en los derechos colectivos existen restricciones a los principios de libertad sindical y derecho de huelga, siendo la negociación colectiva formalmente inexistente. Como ya se mencionó la Constitución de México data de 1917 y algunos autores sostienen que desde entonces los prestadores de servicios personales al Estado Mexicano, son sujetos del artículo 123 constitucional y su relación es de naturaleza laboral y no administrativa, fundándose en lo dispuesto en el propio artículo 89 constitucional, y en las discusiones, dictámenes y textos del original artículo 123.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, el artículo 2º inclinó las cosas en contra de la inclusión de los funcionarios públicos en el artículo 123 al indicar que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". Para confirmar la separación, se dictó en 1934 un "Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil", pero la fórmula no

fue aceptada y se integraron organizaciones bajo el amparo del art. 123 constitucional, creando la Alianza de Trabajadores de Salubridad (1935) y la Alianza de Trabajadores del Estado (1935), que un año después se transforma en Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

Con el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, los trabajadores públicos recuperaron una parte de los derechos perdidos en 1931, como el de ser considerados trabajadores y no sujetos de relaciones administrativas. No obstante que se reconocen los derechos de sindicalización y huelga, su alcance era menor a los que derivaban del artículo 123 constitucional. Del sindicalismo plural se pasaba al sindicalismo único y de un derecho de huelga estrechamente vinculado a la consecución de mejores condiciones de trabajo, se pasaba a una huelga condicionada a declaraciones del Tribunal Federal competente con respecto a la violación por la autoridad de los derechos de los trabajadores y sólo dirigida a obtener el cumplimiento de los derechos violados.

Resulta relevante que al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, no existía una regulación precisa sobre la relación del Estado y sus trabajadores. Hubo varios intentos de regulación que cristalizaron hasta 1938 al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro Estatuto en 1941.

En 1941 el artículo 44 del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, después de consagrar el principio de la inamovilidad de los empleados de base al servicio del Estado, cuando no concurren algunas de las causas a que el mismo precepto se contrae, fija expresamente aquéllas por las que podrán ser cesados o despedidos, dividiéndolas en dos grupos, el primero de los cuales abarca los casos en que el nombramiento deja de surtir efectos desde luego, sin responsabilidad para el Estado, y el segundo, que comprende

aquellos casos en que es preciso para dicha exención de responsabilidad obtener resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje; en otros términos, la circunstancia de que no hayan servido los procedimientos que determina el artículo 44 en su fracción V, en los casos que la misma fracción consigna, hace que el cese se estime indebido, independientemente de que exista causa bastante para la rescisión del contrato, si atiende a que dicha fracción dice que el nombramiento de los trabajadores, sólo cesará de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado, por resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje en las situaciones que marcan los nueve subincisos de la propia fracción.

No obstante lo anterior, una interpretación jurídica del repetido artículo 44 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, lleva a la conclusión de que la omisión por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, de no haber iniciado el procedimiento necesario para obtener la resolución del Tribunal de Arbitraje, en los casos que fija la fracción V de ese artículo, sólo puede tener la consecuencia de que se estime indebido el cese o la declaración de que dejó de surtir efectos el nombramiento, y la consiguiente responsabilidad para el Estado, por la ruptura unilateral del contrato, sin haber satisfecho los requisitos de la ley, más no puede tener el alcance de que la propia omisión haga que no operen o no puedan hacerse valer como excepciones reconvencionales las causas justificadas para dicho cese, ni declararse en su caso, dicha justificación y la extinción de las responsabilidades correspondientes, a partir de la fecha del laudo en que se resuelva la controversia suscitada, cuando han invocado esas excepciones.

La situación antes descrita se presenta frecuentemente en las relaciones civiles, cuando la parte demandada invoca como excepción reconvencional, la rescisión o nulidad relativa del contrato causal de la acción de cumplimiento deducida en su contra y se le ha demandado también el pago de prestaciones provenientes del mismo contrato, causadas con anterioridad y

no satisfechas. En estos casos puede, quien opone tales excepciones, ser responsable de las prestaciones que debió satisfacer anteriormente, pero esto no excluye el que haya podido excepcionarse en los términos indicados, ni que puedan prosperar sus excepciones, extinguiendo para lo futuro los efectos del contrato.

A lo largo de nuestra historia, el artículo 123 constitucional ha sido objeto de diversas reformas, entre las que destacan: la federalización de la materia laboral en el año de 1929; en 1960, la que inserta un Apartado B, en el que se regularían las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores; la que permite el reparto de utilidades de las empresas entre los trabajadores, y la que establece la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) en 1972.

De esta manera, podemos observar que el derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; surgieron intentos de normatividad propia como señalamos en el capítulo anterior y es hasta 1960 en que se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en 1963 se expidió su ley reglamentaria.

Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo

nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local, y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.

Es precisamente en 1960 como anteriormente se mencionó cuando se promueve la Iniciativa que agregó al artículo 123 constitucional un Apartado "B" relativo a los trabajadores de los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal, consagrando la privación a los trabajadores de confianza del derecho al empleo, con libertad de despido sin costo alguno para el Titular; y a los de base de verdaderos titulares de derechos colectivos.

De esta manera al agregarse al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un apartado B, se estableció en sus diversas fracciones los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serían materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo clasificó a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza.

Por otra parte, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, así como el derecho a sindicalizarse a que se refiere la

fracción X, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede ser restringido, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, los seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.

De esta forma, desde esa fecha el Estado a través de sus diversas dependencias de la administración pública federal tiene plena libertad para seleccionar a sus trabajadores de confianza, sin que esté obligado a tomar en cuenta la aptitud y antigüedad de cada uno de ellos, pues puede atender sólo a la honradez, discreción, habilidad o confianza que se les tenga, de lo que resulta evidente que la facultad de contratación de trabajadores de confianza, era discrecional, puesto que no estaba reglamentada.

Ahora bien, en cuanto al servicio civil de carrera en la administración pública federal, no existe de manera expresa una garantía constitucional, sin embargo podemos considerar que en el Apartado B del artículo 123, se encuentra la base para su implementación, al disponer:

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

De esta manera, cuando se admite a una persona al servicio del Estado, el acto se reduce a la selección de la persona que deberá cubrir los

requisitos exigidos por la norma, no habrá discusión ni libre fijación de las condiciones de la prestación del servicio; todas estas condiciones estarán predeterminadas por la ley respectiva o su reglamento.

Tales principios han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes jurisprudenciales, de lo que para mayor ilustración, nos permitimos citar algunos que se estiman relevantes:

“EMPLEADOS PUBLICOS, PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE LOS. El aceptar la tesis de que pudiera acreditarse la eficiencia para la promoción de empleados al servicio del Estado, no por medio del concurso y examen, sino por los certificados que expidan las academias de capacitación, rompería el principio de igualdad que es la base y la norma que inspira el contenido del artículo 41 del Estatuto, al prever que los aspirantes a una promoción, demuestren sus conocimientos y aptitudes, precisamente a través del concurso y del examen relativo.

Amparo directo en materia de trabajo 5692/50. López Islas Gonzalo. 2 de abril de 1951. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo CVIII, pág. 88. Amparo directo en materia de trabajo 6668/50. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. 2 de abril de 1951. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente”.³⁰

Por lo tanto, en nuestra opinión, desde 1960, año en el que se modificó el artículo 123 constitucional, podría considerarse la base constitucional antes descrita, como válidamente aplicable para legislar en materia del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

³⁰ Quinta Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CVIII. Página: 100.

1963, excluía a los trabajadores de confianza, en concordancia con lo establecido en la fracción XIV del artículo 123 Constitucional que únicamente les otorga la garantía de protección al salario y el goce de los beneficios de la seguridad social y fue hasta abril de 2003, en que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y que actualmente regula las funciones y promoción de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Por lo que el fundamento constitucional para la expedición de la Ley del Servicio Profesional aunque no existe de manera expresa, se considera que es el artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en la materia y los relacionados con los procedimientos administrativos.

2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, tiene como objeto regular las relaciones laborales que existen entre los empleados públicos de base y el Gobierno Federal, reglamentando los derechos y las garantías sociales de éstos, contenidos en nuestra ley fundamental.

Esta ley, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del mismo año, aún cuando ha sido reformada y adicionada en varias ocasiones, a la fecha requiere de ser actualizada para que este acorde con otros ordenamientos legales aprobados por el Poder Legislativo Federal en el ejercicio de las facultades que le otorgan nuestra Carta Magna, en materia de servicio civil de carrera.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque no regula lo relativo al servicio civil de carrera, explicita varios de los elementos del mismo, uno de ellos el derecho de inamovilidad, con que ya contaban los trabajadores de base. Así tenemos que en el artículo 6 dispone:

“Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

Asimismo dentro de las obligaciones a cargo de los Titulares de las Dependencias, en el artículo 43 de la Ley citada, se encuentran las siguientes:

“... ”

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

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

... ”

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

... ”

B).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción...”

De la transcripción del artículo antes citado, desprendemos otros elementos relativos al servicio civil de carrera, como son el derecho a la capacitación para adquirir conocimientos y ascender a puestos de mayor

responsabilidad, así como el derecho a solicitar licencias cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otros cargos en diferentes dependencias.

Relacionados con estos derechos, la misma Ley en su artículo 44 impone como obligación a los trabajadores, la de asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Por otra parte, es importante destacar que la Ley Federal de los Trabajadores prevé el escalafón como un sistema organizado en cada Dependencia, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

Dicho sistema se encuentra regulado en los artículos 48 al 66 de la citada Ley, teniendo derecho a participar en los concursos todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

Como factores escalafonarios la ley prevé en su artículo 50, los siguientes:

I.- Los conocimientos.

II.- La aptitud.

III.- La antigüedad, y

IV.- La disciplina y puntualidad...”

El mismo precepto define los conceptos de conocimientos, aptitud y antigüedad, de la siguiente manera:

“...a) Por conocimientos: la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b) Por aptitud: la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

c) Por antigüedad: el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se fijan por la presente ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador...”

No obstante lo anterior, hemos de resaltar que esta ley en sus artículos 5º y 8º excluye de su aplicación a los trabajadores de confianza, por lo que estos aspectos relacionados con el servicio civil no favorecían a estos trabajadores.

En relación con estas cuestiones, así como de los elementos de escalafón y de la capacitación, veremos en el siguiente capítulo que se encuentran contenidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue expedida el 29 de diciembre de 1976, abrogando a la anterior Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. En esta ley se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La administración pública centralizada se encuentra integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como los órganos desconcentrados que de las mismas deriven.

Las atribuciones de cada una de la Secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se encuentran previstas en la misma

ley, mientras que su estructura orgánica, así como las unidades administrativas que las constituyen se establecen en los Reglamentos Interiores de cada una de ellas, mismos que son expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal.

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

De esta manera, cada dependencia de la administración pública federal centralizada tiene definidas sus atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública, misma que prevé los lineamientos generales de organización de las entidades paraestatales, las cuales en sus diferentes instrumentos de creación u organización prevén sus estructuras y atribuciones específicas.

Así tenemos, como ya hemos mencionado en antecedentes, que al surgir el servicio civil de carrera se encargó su regulación a una Comisión de Administración Federal adscrita a la entonces Secretaría de la Presidencia de la República, misma que había sido creada en 1958 en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1958.

Más tarde en 1976, conforme al Decreto que abrogó la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, al desaparecer la Secretaría de la Presidencia de la República, las funciones en materia del servicio civil pasaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la cual se creó en el mismo año, la Dirección General de Servicio Civil.

De igual forma la Secretaría de Programación y Presupuesto se extinguió, mediante Decreto que modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992 al fusionarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasando sus funciones a ésta última, dentro de cual se integró la Unidad de Servicio Civil, según Reglamento Interior de la misma, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de febrero de 1992.

Esta Unidad de Servicio Civil tuvo a su cargo las funciones que en materia de servicio civil le asignaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Ley Orgánica de la Administración Pública hasta antes de la expedición el 3 de abril de 2003 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, por lo que posteriormente desapareció de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al Reglamento Interior de la misma, de fecha 13 de junio de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio del mismo año.

Con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 2003, se encomendó la aplicación de la misma a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, transformando su denominación a la de la Función Pública.

Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 establece como facultades de la Secretaría de la Función Pública, entre otras, las siguientes:

“... VI bis. Dirigir, organizar y operar el sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública federal en los términos de la ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

...

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal...”

De esta manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaría lo necesario a efecto de asegurar la transferencia de los recursos presupuestarios destinados al pago de los sueldos, prestaciones y demás percepciones que deban cubrirse a favor de los servidores públicos que por virtud del Decreto por el que se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal pasaban a depender de la Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública es responsable de llevar un registro de personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto está facultada para dictar las normas que considere procedentes.

Por su parte, con respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 31, respecto del servicio civil de carrera, lo siguiente:

“...

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia del control del gasto en ese rubro...”

Con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 2003, y en virtud de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ya transformada en Secretaría de la Función Pública, de fecha 11 de diciembre de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del mismo año.

En este Reglamento Interior se prevé para el ejercicio de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Función Pública por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la creación de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, la cual tendrá las siguientes atribuciones:

I. Programar, dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el Servicio Profesional de Carrera y su funcionamiento en las dependencias de la Administración Pública Federal;

II. Promover y vigilar la observancia de los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito en el Servicio Profesional de Carrera;

III. Elaborar y proponer al Secretario la emisión de normas, políticas, lineamientos, manuales y demás disposiciones generales que se requieran para la operación, regulación, evaluación, perfeccionamiento y, en su caso, corrección del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley de la materia y su Reglamento, así como emitir las guías que conforme a dichas disposiciones resulten aplicables;

IV. Interpretar y aplicar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos administrativos y emitir los criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la

regulación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada;

V. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad de las dependencias y en su caso entidades de la Administración Pública Federal y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos;

VI. Definir, para su aprobación, los cargos que por excepción sean de libre designación y emitir los criterios generales para su determinación, en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables;

VII. Autorizar las estructuras de los Gabinetes de Apoyo, de conformidad con lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y demás disposiciones jurídicas aplicables;

VIII. Autorizar el intercambio de cargos de los servidores públicos de carrera, previa autorización que emita el superior jerárquico de los mismos, en los términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables;

IX. Designar a los servidores públicos que, en representación de la Secretaría, participarán en la integración de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección a que se refiere la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; aprobar la constitución o desaparición de los Comités, así como las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los mismos;

X. Actuar como Secretario Técnico del Consejo Consultivo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera;

XI. Operar el Registro Único del Servicio Público Profesional de Carrera;

XII. Organizar eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual, en los términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

XIII. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación del desempeño, selección, capacitación, certificación, ingreso,

movilidad y valuación de puestos, de acuerdo a lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

XIV. Valorar las determinaciones tomadas por los Comités de Profesionalización de las dependencias, en el supuesto a que alude el artículo 60, fracción IV de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

XV. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera y que instruyan las dependencias, en los términos de las disposiciones reglamentarias aplicables;

XVI. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y que instruyan las dependencias conforme a las disposiciones reglamentarias aplicables;

XVII. Ejercer las atribuciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría y que no le estén expresamente asignadas a otra unidad administrativa de la misma;

XVIII. Elaborar y someter a la consideración del Secretario las normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal de la Administración Pública Federal, y en general, lo relativo a tabuladores de sueldos, cualquier tipo de estímulos, prestaciones y separación del servicio, en los términos de las disposiciones aplicables;

XIX. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

XX. Establecer, con la participación de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, y la Procuraduría General

de la República, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos por parte de los servidores públicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXI. Coordinar la operación del registro de personal civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen gasto público en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y formular y someter a la consideración del Secretario las normas que se considere procedentes en dicha materia;

XXII. Determinar la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las dependencias de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y la Presidencia de la República, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables;

XXIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, y sus modificaciones, previo dictamen presupuestario favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

XXIV. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría”.

En relación con las atribuciones antes citadas, es importante mencionar que cada uno de los aspectos que señala este precepto derivan de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que motivó las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que más adelante retomaremos al analizar los aspectos operativos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Como hemos señalado, como consecuencia de la expedición de la Ley antes citada, se modificaron los Reglamentos Interiores de las Secretarías de la Función Pública, desapareciendo de la estructura de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público la Unidad del Servicio Civil y sus funciones fueron asumidas por la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, además de aquéllas que se derivan de la aplicación de la nueva Ley. Los procesos e implementación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, no obstante que ya se encontraban previstos en la Ley, expedida el 3 de abril de 2003 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 del mismo mes y año, se encontraban sujetos a la expedición del Reglamento de dicha Ley, lo que ocurrió el 4 de abril de 2004.

4. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La reciente aprobación por parte del Poder Legislativo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México es un paso esencial en la profesionalización del servicio público y la reforma del Estado en nuestro país. Con esta aprobación culmina un debate en el que se reflejaron posiciones encontradas sobre la conveniencia de implementar un sistema de servicio civil profesional.

Los argumentos en favor de los servicios profesionales de carrera sostienen que entre sus principales beneficios se encuentran: un sistema objetivo con reglas claras y transparentes; provisión de servidores públicos idóneos para el puesto y la función que desempeñan; eliminación de sistemas clientelistas, nepotismo, compadrazgo y patronazgo; continuidad de las políticas y programas de gobierno; y una nueva cultura laboral con filosofía de servicio. Asimismo, se sostiene que los sistemas de carrera proveen reglas claras para que los servidores públicos asciendan en los escalafones del servicio, con base en los principios de mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, estabilidad en el empleo, dignificación del servicio público y especialización en el desempeño de la función encomendada.

No obstante, el servicio de carrera genera reticencia. Se discute si es o no conveniente adoptar una institución que ha sido cuestionada y reformada en un número importante de países que la adoptaron, como lo es Inglaterra, Francia en Europa y Chile en América; y, si se pone en marcha, qué características, facultades, metas y procedimientos deben guiar al servicio civil, tal como lo señala Haro Belchez³¹.

El pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal el 25 de marzo de 2003, con 374 votos a favor y 6 abstenciones. Por su parte, el Senado de la República aprobó el dictamen, por unanimidad de los Senadores presentes (96 votos) el 3 de abril del mismo año.

Esta Ley viene a establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

Es decir que excluye de su aplicación a las entidades paraestatales, sin embargo, la propia Ley prevé que las mismas podrán establecer sus sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de dicha ley.

Con la implementación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, el cual deberá estar funcionando en toda la administración pública federal centralizada en un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de la Ley, es decir en el año 2006; se garantizará 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 en beneficio de la sociedad.

³¹ HARO BELCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Ob. Cit. p. 56.

La ley establece derechos para los servidores públicos sujetos a la misma y de igual forma impone obligaciones. Los primeros con el objeto de garantizar en primer término la estabilidad en el empleo, la oportunidad de ascender y en cuanto a los segundos cumplir con esmero y dedicación su encargo y someterse a las evaluaciones que se apliquen.

De esta manera se establece un sistema incluyente que se puede extender hacia los trabajadores de base y que defiende los valores de lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, responsabilidad, equidad, honestidad y legalidad.

Como objetivo fundamental de la implantación del servicio civil de carrera al expedir la ley que lo regula, encontramos el de restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad.

De lo que se trata, es de hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, ya que las sociedades actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con indicadores de desempeño, previamente establecidos, logrando con ello una óptima combinación de calidad y productividad.

Para lograr lo anterior, es fundamental que las instituciones públicas adopten sistemas idóneos en materia de administración de recursos humanos y administrativos, lo cual debe complementarse con el desarrollo de áreas de planeación, evolución y mercadotecnia que les permita conocer a fondo las demandas y preferencias de los usuarios de sus productos y servicios.

De igual forma, será necesario definir e implementar los elementos constitutivos del sistema de profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos: reclutamiento, ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y retiro.

No basta por el momento la sola expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se requiere establecer un plan gradual de implantación en el que cada dependencia y entidad de la administración pública definiendo sus misiones, estableciendo sus indicadores de desempeño, configurando la estructura organizacional que mejor convenga y aplicar un sistema integral de recursos humanos consistente con los criterios de mérito e igualdad de oportunidades, así como con la severidad en los requisitos de rendición de cuentas.

Esta gradualidad es importante, porque hay que tomar en cuenta todos los factores que hay que evaluar antes de dar la decisión, desde espacios físicos, presupuesto con que se cuenta, preparación de personal, cambio de procedimientos, y lo que se recomendaría, además de la gradualidad con que se va implementando.

Eso es fundamental, la gradualidad, es importante, porque en una reforma total no hay marcha atrás, y si no funciona nos quedamos sin lo que teníamos y sin lo que esperábamos; entonces, es muy importante prever esta gradualidad.

Estos aspectos procedimentales, así como los subsistemas que lo integran tales como el de reclutamiento, evaluación del desempeño, capacitación, y separación, entre otros, que integran el servicio profesional de carrera en la administración pública federal serán materia de análisis del capítulo siguiente de la presente tesis.

No obstante lo anterior, haremos una breve mención de los aspectos generales que contiene esta ley, respecto a sus objetivos, encontrando que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal consta de cuatro títulos: “el primero “Disposiciones Generales”, el segundo, “De los Derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema”, el tercero, “De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera”, y el cuarto, se refiere al recurso de revocación, así como a los tribunales competentes para conocer de las controversias derivadas de la aplicación de la ley.

El artículo 1º de la ley señala como objeto de la misma “... establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”.

Al referirse al Sistema, La Ley prevé que se tratará de un mecanismo en donde habrá varios actores que trabajarán en su implementación de manera conjunta e independiente de la función o del resultado final, esto es, tener a los mejores trabajando en la Administración Pública Federal, en contraposición a un enfoque meramente funcional, en donde los actores piensan prioritariamente en la labor concreta que les toca desempeñar y no en el resultado global.

Aunque la aplicación de la ley no obliga al sector paraestatal, sí se señala que las entidades que lo integran podrán establecer sus propios sistemas de servicio de carrera tomando como base los principios de la ley (artículo 1º segundo párrafo). No encontramos ni en los dictámenes ni en las discusiones en el Congreso contenidas en el Diario de los Debates, razón alguna para excluir de la aplicación de la ley al sector paraestatal, sin embargo Arturo Zárate considera que “obedece a la intención de conservar la autonomía

e independencia de que goza este sector con respecto al poder regulador”,³² opinión con la que coincidimos, ya que este sector no se ve privado de la profesionalización que implica el establecimiento de un servicio civil de carrera, tan es así que en algunos de los organismos paraestatales, ya existe el servicio civil de carrera, tal es el caso de la Procuraduría Agraria, organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria en los términos de la Ley Agraria, por ejemplo.

En el artículo 2º se define al Sistema del Servicio Profesional de Carrera como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad”. Quizás este principio obedezca al hecho de que al designar a quienes desempeñarían los cargos públicos, no siempre se buscaba al más apto profesionalmente hablando, sino que el fin era lealtad política, como para el designado, quien ejercía el puesto, más como una forma de servicio por la que recibía el sueldo, que como una extensión de su patrimonio, al ser su trabajo la base de su estabilidad económica.

En el mismo artículo 2º se establecen las autoridades encargadas de hacer funcionar el sistema, de la misma manera se identifican como principios rectores del referido sistema a la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

En la ley podemos identificar tres tipos de trabajadores dentro de la administración pública federal, los de base, los de libre designación y los de carrera, recibiendo cada uno un tratamiento distinto con respecto al sistema.

³² ZARATE CASTILLO, Arturo. Cuestiones Constitucionales. Número 9, julio-diciembre 2003 p. 243.

Los trabajadores de base no fueron incluidos dentro del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, aunque la ley no excluye que puedan ingresar al Sistema, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, teniendo además que pedir licencia o separarse de la plaza que ocupan, estando imposibilitados para permanecer en ambas situaciones.

Como ya mencionamos, en el siguiente capítulo abordaremos los aspectos operativos de la Ley, en función del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, analizando cada uno de los subsistemas que integran el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

CAPITULO IV. OPERATIVIDAD DE LA REGULACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presenta una serie de características que la hacen ser única con respecto a leyes de otros países como Francia e Inglaterra en Europa y Chile en América. En cuanto al ámbito material, es una ley de carácter administrativo y no laboral, esto es porque los aspectos que prevé el servicio profesional de carrera estarán a cargo de una dependencia de la administración pública que será responsable de su implementación en las demás dependencias, es decir su instrumentación es administrativa y no laboral aunque aceptamos que en los hechos modificará la situación laboral de los trabajadores de confianza. Esto es importante señalarlo, ya que prácticamente lo que se esta creando es un régimen especial para los servidores públicos de “confianza”. De acuerdo con lo que señala el artículo 1º, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada que incluye tanto a las Secretarías, Consejería Jurídica como los Departamentos Administrativos.

Con respecto a las entidades que forman parte de la Administración Pública paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala en el ordenamiento, que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios de la ley. Lo anterior se debe a su personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio.

Los propósitos que alienta esta Ley, son garantizar en cierto modo la estabilidad de los servidores públicos sujetos a ella, de nivel de Enlace a Director General, y que son considerados de confianza en los Catálogos Generales de Puestos de cada una de las dependencias, para ello se otorgará

reconocimiento a la experiencia y capacidad a través de las evaluaciones que a partir del año 2005 se deberían aplicar en la administración pública centralizada.

Además se pretende contar con los mejores recursos humanos, puesto que una de las causas de separación que prevé la ley, es precisamente el no aprobar la evaluación de desempeño dos veces consecutivas.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal consta de 80 artículos integrados en cuatro títulos: el primero "Disposiciones Generales", comprendido de los artículos 1 al 9 en un Capítulo Único; el segundo, "De los Derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema", comprende de los artículos 10 a 12, integrados en dos capítulos Primero "De los Derechos" y Segundo "De las Obligaciones"; el tercero, "De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera", comprendido de los artículos 13 al 75 y dividido en nueve capítulos, el Primero "Consideraciones Preliminares" (artículo 13), el segundo "De la estructura funcional", (artículos 14 a 19) dividido a su vez en dos secciones, Primera "Del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos", (artículo 14) Segunda "Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera" (artículos 15 a 20), el tercero "Del Subsistema de Ingreso" (artículos 21 a 34), cuarto "Del Subsistema de Desarrollo Profesional", (artículos 35 a 43) quinto "Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades" (artículos 44 a 53), sexto "Del Subsistema de Evaluación del Desempeño", (artículos 54 a 58) séptimo "Del Subsistema de Separación", (artículos 59 a 63) octavo "Del Subsistema de Control y Evaluación" (artículos 64 a 66) y noveno "De la estructura orgánica del Sistema", (artículos 67 a 75) dividido a su vez en tres secciones, la primera "De Secretaría", (artículos 67 a 69), la segunda "Del Consejo Consultivo" (artículos 70 y 71) y la tercera "De los Comités Técnicos de Profesionalización (artículos 72 a 75) y Selección" y por último el cuarto título, comprende de los artículos 76 a 80), consta de dos capítulos, el primero se refiere al recurso de revocación (artículos 76 a 78), y el segundo "De las Competencias" (artículos 79 y 80).

Las bases que integran el Sistema del Servicio Profesional de Carrera se encuentran en el artículo 13 de la Ley de la Materia al disponer que el mismo se integrará de los siguientes subsistemas: a) Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, b) Subsistema de Ingreso, c) Subsistema de Desarrollo Profesional, d) Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, e) Subsistema de Evaluación del Desempeño, f) Subsistema de Separación, y g) Subsistema de Control y Evaluación.

De acuerdo con el artículo 2 de la ley, se define al servicio profesional de carrera de la siguiente manera: “El Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el Poder Ejecutivo Federal, y estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública, que sustituye a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se encargará de emitir los criterios generales. La operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal Central, a través de la constitución de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección. Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera son: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito”.

Para la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública, se apoyará en los siguientes órganos:

- El Consejo Consultivo, es una instancia de apoyo de la Secretaría, tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema.
- Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que son cuerpos colegiados, encargados de operar el sistema en la dependencia que les

corresponde con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

El artículo 4 señala que los servidores de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales y aquellos que ingresen por motivo de convenio. Por su parte, el servidor público de carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos en la ley.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera 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, deberán estar homologados a los rangos que la ley prevé.

Con relación a los cargos de libre designación, la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones ha emitido los criterios generales para su determinación. Estos señalan lineamientos generales sobre los cuales las dependencias deben previamente establecer requisitos para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece la ley.

Es importante mencionar que los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base o sindicalizados de la Administración Pública Federal, tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. El trabajador de base o sindicalizado puede incorporarse al Sistema, sin embargo para ello será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo como servidor público de carrera y no sujeto al sistema, toda vez que ambas situaciones serían incompatibles.

La ley crea para el caso de los servidores públicos de libre designación, la figura de Gabinete de Apoyo, que será la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las Secretarías Particulares, Coordinaciones de Asesores, Coordinaciones de Comunicación Social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Al respecto se señala que los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo, serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

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

a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.

Al respecto, con fecha 4 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo expedido por la Secretaría de la Función Pública, que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme al cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras.

Como podemos observar, la Secretaría de la Función Pública expidió en junio de 2004 la disposición correspondiente que prevé los criterios para registrar algunos casos de libre designación de carácter permanente; también definió criterios temporales a aplicar durante 2004 como parte de la gradualidad que prevé la Ley.

Actualmente, al mes de junio de 2005, las instituciones se encuentran registrando sus gabinetes de apoyo, por lo que no se cuenta con dato confiable en este momento, según consulta que se realizó al respecto en la Secretaría de la Función Pública.

Se aclara en el artículo 8 de la ley, que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados

a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Como toda ley de estas características se incluye un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera. De igual forma, en el interés de crear un esquema descentralizado, se señala que cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con la ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera para su operatividad está dividido en subsistemas, los cuales más adelante analizaremos, y que por el momento sólo enunciamos, y que son los siguientes:

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determina en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Subsistema de Ingreso. Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.

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

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) Las aptitudes que representan los conocimientos necesarios y las actitudes que expresan la forma de reaccionar ante determinada situación imprescindible para la toma de decisiones, ambas necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

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

Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de tomar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; y

Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema.

1. Planeación de recursos humanos

Se considera que una parte del éxito de una organización y ante todo de su dinámica de crecimiento y desarrollo, se basa en el adecuado manejo de sus recursos humanos.

El desarrollo de la tecnología y de los procesos implica un cambio radical en la manera en que se cumple la función de Recursos Humanos, muchas veces el problema central a que se ve enfrentado quien administra los Recursos Humanos, es el tener que adecuar sobre la marcha la decisiones tomadas en un contorno que desconoce (misión, visión y valores); y esto se evita integrando esta filosofía como un factor determinante en el proceso de Planeación Estratégica de los Recursos Humanos.

Es común encontrar en las organizaciones la planeación a corto, mediano y largo plazo, las inversiones, las campañas de publicidad y el presupuesto entre otros, pero suelen olvidar la actualización del potencial humano. En el mundo cambiante de nuestros días, casi nada permanece estático, nuevos productos, nuevas técnicas y tendencias aparecen día a día por lo que la competencia entre las organizaciones se hace cada vez más intensa.

Este cambio constante requiere pensar en los Recursos Humanos. Es importante no perder de vista que una transición tecnológica puede fracasar si las personas no están preparadas, si no tienen la actitud, los conocimientos y el interés para este cambio, por lo que al mismo tiempo que se planean el manejo de los recursos materiales y los técnicos, es necesario hacerlo con los Recursos Humanos, pues de otra manera pudiera presentarse un desequilibrio considerable entre los requerimientos impuestos por las necesidades futuras de la organización y su inventario de Recursos Humanos.

La definición de Planeación Estratégica de Recursos Humanos es la siguiente:

“Es una estrategia para atraer, mejorar y conservar los Recursos Humanos en una empresa, la cual contiene la necesidad de:

Evaluar los Recursos Humanos actuales.

Proyectar los requerimientos laborales futuros.

Asegurar la disponibilidad de los recursos laborales cuando se necesiten”.³³

Las características de un programa de Planeación Estratégica de Recursos Humanos son las siguientes:

Es un método para asignar recursos humanos a la organización en apoyo de las negociaciones futuras.

Presupone observar el interior de la empresa para identificar áreas de oportunidad y puntos fuertes.

Pretende desarrollar nuevas actitudes para administrar eficazmente la organización del futuro. Tiende a ser una responsabilidad de la Dirección pero refleja una mentalidad que involucra a todos los niveles de la organización. Lograr una transición ordenada hacia el futuro. Incluye un programa a largo plazo.

Exige contemplar el contorno de la organización para prevenir amenazas y aprovechar oportunidades.

Para llevar a cabo la planeación en la organización, es importante considerar que todo proceso debe contener un minucioso estudio de las

³³ ZARATE CASTILLO, Arturo. Ob. Cit. p. 245.

propuestas de inventario de recursos humanos, así como establecer objetivos claros y políticas que regulen las actividades y permitan lograr el objetivo planteado, considerando el diseño y ejecución de planes a corto, mediano y largo plazo y también el control y evaluación periódica de los mismos.

Se podría resumir que la Planeación Estratégica de Recursos Humanos, contiene dos pasos importantes para toda organización:

- El establecimiento de competencias del personal y
- La planeación de la incorporación a la organización del personal idóneo para el momento preciso.

Considerando lo anterior, si se desarrolla y planean los recursos humanos que ya se tienen en la organización y por supuesto se les da seguimiento y cuidamos que el personal que pretendemos contratar cumpla con los requerimientos establecidos, permitirá eficientar la Planeación Estratégica de Recursos Humanos.

Se señala dentro del esquema de planeación de recursos humanos, que: “El recurso humano está por encima de los demás recursos y bien puede decidir el éxito o fracaso de la organización...En consecuencia la capacidad de los individuos que toman las decisiones, que producen las mercancías y que prestan los servicios, afecta directamente la eficacia y la productividad...”³⁴

De esta manera podemos decir que el recurso humano debe formar parte de la planeación estratégica de cualquier empresa y en el caso de la administración pública federal, debe ser susceptible de planearse, por esto, se considera que es un elemento fundamental del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

El Subsistema de Planeación, como todos los demás son elementos básicos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se encuentra regulado en los artículos 14 a 20 de la Ley y a partir de su adecuada construcción y de las metodologías que deberán desprenderse del mismo, podrá garantizarse un buen inicio en la implantación del modelo en la Administración Pública Federal.

³⁴ ALPANDER, Guvenc. Planeación Estratégica Aplicada a los Recursos Humanos. Editorial Norma. Colombia, 1985, p. 2.

El primer elemento que conforma este subsistema es el llamado Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, su operatividad se encuentra comprendido en los artículos 15 a 20 de la Ley de la Materia, este Registro integra el padrón con la información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública, es lo que la teoría de la administración de recursos humanos se denomina “inventario de personal”.

Su elaboración ha constituido la primera etapa de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sin embargo, se ha evidenciado una de las carencias más graves de las dependencias en materia de personal, la de una base de datos sólida y permanentemente actualizada para la toma oportuna de decisiones, como lo es la organización y planificación de las metas que se obtendrán con las metodologías que se apliquen a partir del conocimiento de cuántos y cuáles son los recursos humanos con que se cuentan.

Así tenemos, que durante años, las dependencias únicamente han operado sistemas de nómina, no sistemas integrales de información del personal, en los que este contenida la información necesaria para la planeación y el desarrollo de la fuerza de trabajo.

El Registro Único vendrá a subsanar esa falla, sin embargo, existen diversos problemas a los que se enfrenta, por ejemplo en materia de informática, en el Gobierno Federal, se manejan diferentes equipos y plataformas informáticas, etc.; lo que se superó al establecer lineamientos informáticos para el diseño de la cédula de captura, sin embargo la base de datos seguirá diseñándose de acuerdo con los avances que en cada una de las dependencias de este registro se tiene, para obtener información necesaria para actualizar el perfil del servidor público activo.

Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales. Entre sus funciones más importantes, el registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema. Por lo que dicho registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al sistema.

Otro de los problemas a los que se ha enfrentado, es que en muchas dependencias se ha llevado a cabo el levantamiento de toda esta información, directamente con los servidores públicos, lo cual ha implicado una inversión importante de tiempo y esfuerzo, propiciando que se distraigan de sus obligaciones principales, entre ellas podemos mencionar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La siguiente fase en la que se ha trabajado para integrar este Registro ha sido la correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2004 y se refiere al registro y proceso de los perfiles y el catálogo de puestos, así como los cambios de las estructuras organizacionales, las necesidades cuantitativas y los estudios prospectivos del personal y de su formación. Además se tiene contemplado llevar a cabo la evaluación del desempeño individual e institucional a partir del mes de abril de 2005, mismo que al mes de junio de 2005 no se ha llevado a cabo.

Con ello podemos sostener que a pesar de que la ley se expidió en el mes de abril de 2003 aún no se concretizado su aplicación. Basta mencionar que los problemas operativos que se han presentado respecto de la definición de los perfiles y elaboración del catálogo de puestos, han sido graves disparidades en las dependencias, pues mientras algunas cuentan con un importante avance en la materia, otras ni siquiera cuentan con el personal capacitado y la infraestructura necesaria para llevar a cabo este proceso. Por otra parte, no existe una metodología de descripción y evaluación de puestos

que debe aplicarse, tan es así que en las dependencias han sido los propios servidores públicos que actualmente ocupan los puestos, quienes en algunos casos, son de reciente ingreso, que ocupan el puesto por libre designación y jamás habían laborado en la administración pública federal, y son ellos quienes han llenado los formatos de definición de perfiles. Lo trascendental de esta tarea, será que con la información aportada se integrará el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal por parte de la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto a las modificaciones a las estructuras organizacionales; es necesario aclarar que a partir del 10 de abril de 2003, con la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la atribución del registro de estructuras pasó a la Secretaría de la Función Pública sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva la atribución de dictaminar la suficiencia presupuestal, lo que podría dificultar el funcionamiento de las dependencias, si no se definen procedimientos claros y ágiles, para tal efecto se propone que cuando una dependencia requiera modificar sus estructuras orgánicas al mismo tiempo que solicite el registro de las mismas, requiera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el dictamen de impacto presupuestario, de tal manera que entre ambas dependencias existan mecanismos de coordinación que les permitan dar una respuesta oportuna a los usuarios, de otra manera no se garantizará la efectiva aplicación desde su inicio del sistema profesional de carrera.

En relación con la determinación de las necesidades cuantitativas de personal en las dependencias; esto pueden convertir las disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en inaplicables, puesto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva la atribución de integrar las necesidades de creación de plazas de las dependencias y la decisión final para autorizar su creación es de la H. Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que como hemos visto en los últimos años ha obligado a las dependencias a recortar su presupuesto, con la evidente

pérdida de plazas, como se puede observar en los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios de 2003, 2004 y 2005, restringiendo el de 2004 a que las dependencias adelgazaran sus estructuras a un máximo de tres subsecretarías y el de 2003 obligó a las dependencias a compactar sus estructuras administrativas en sus delegaciones estatales.

Por las condiciones actuales, esta facultad contenida en el subsistema de planeación no producirá ningún beneficio adicional, dadas las restricciones presupuestales y las políticas de reducción de gasto en servicios personales. Por lo que se refiere a la creación de plazas, para su operación adecuada, será necesario encontrar otras alternativas, como trasposos de personal entre dependencias, sin embargo para ello deberán hacerse las previsiones legales correspondientes en los mismos decretos de presupuestos de egresos, o bien en la normatividad presupuestaria, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Manual de Normas Presupuestarias, etc.

Dentro de la planeación de recursos humanos, deben diseñarse a la brevedad las metodologías de evaluación del desempeño tanto individual como institucional, vinculando de ésta forma resultados institucionales y de desempeño de los funcionarios, lo que en sí mismo representa una transformación radical de la cultura de evaluación en base a resultados de la que carece la Administración Pública Federal, sin embargo no hay que olvidar, que dicha evaluación deberá estar orientada a la mejoría del servicio que redundará en el ahorro de tiempo y esfuerzo, así como de resultados de calidad, situación que la diferencia de la iniciativa privada, cuyos resultados en una evaluación de desempeño, ofrecen mayor productividad y la muy probable reducción de las cadenas de mando de personal, por ofrecer iguales resultados con menos personal.

Con lo anterior, podemos señalar que este Subsistema de planeación ha venido operando en sus aspectos básicos y estructurales con lo que se refiere al registro de estructuras, catálogo de puestos (en sus componentes básicos) y se desarrolla de lleno en el aspecto de descripción de puestos durante el 2005, la norma correspondiente se publicó el 2 de mayo de 2005.

2. Ingreso

Para el ingreso o contratación en cualquier trabajo, independientemente de que sea en el gobierno federal o en la iniciativa privada, generalmente impera el criterio del mérito, la preparación y la capacidad técnica, a través del sistema de convocatorias a concursos principalmente.

En las dependencias del Ejecutivo Federal, por muchos años no se han aplicado en forma general y sistemática las técnicas del proceso de empleo que deben aplicarse en cualquier organización, sin importar su naturaleza pública o privada, además de que no se realizaban acciones de reclutamiento y en algunos casos aún no se llevan a cabo; porque las plazas vacantes se ocupaban por designación. Por lo anterior, es que no se cuenta con descripciones y perfiles de puestos actualizados a partir de los cuales pueda efectuarse el reclutamiento.

Por lo que actualmente el Subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal se identifica como un sistema mixto que privilegia la carrera administrativa y el ingreso a un puesto no precisamente desde el nivel más bajo.

El subsistema de ingreso está funcionando a partir del mes de abril de 2004, en congruencia con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

A. Permanencia de los trabajadores actuales

En cuanto a este punto, es importante señalar que el modelo de servicio civil que plantea la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es una combinación de un servicio civil en el que en primer lugar las plazas vacantes son ocupadas por los servidores públicos que ya se encuentran en las instituciones y para renovarlo, requiere que periódicamente se abra una convocatoria pública, no inmediatamente que ocurra una vacante, sino cuando exista un cierto número, poniendo el límite mínimo de tres, ya que de esta manera las dependencias ahorrarían parte de su presupuesto de la partida correspondiente.

Actualmente, las convocatorias se publican en la sección de avisos generales del Diario Oficial de la Federación, pagando los derechos correspondientes y no en la sección que corresponde a los rubros de cada dependencia, en la que no se genera el pago de derechos; en este sentido, se deberá modificar la Ley Federal de Derechos para precisar que lo correcto es que aparezcan las convocatorias en los rubros de cada Dependencia, lo anterior, en virtud de que actualmente se establece en el artículo 19-b de la citada Ley:

“Artículo 19-b. No se pagará el derecho de publicaciones a que se refiere el artículo anterior, cuando sean ordenadas por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los Organismos Públicos Autónomos cuando obedezcan a actos administrativos de carácter general e interés público, siempre que la publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación, sea ordenada con fundamento en las disposiciones jurídicas que regulen la emisión del propio acto”.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Gobernación consideraba que las convocatorias no son actos administrativos de carácter general e interés público, al publicarse en la sección de Avisos Generales se deben cobrar derechos.

Sin embargo tuvo que reformarse la Ley Federal de Derechos en su artículo 5º, precisando que la publicación de las convocatorias previstas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, obedece a un acto administrativo de carácter general e interés público, de esta manera el referido artículo quedó así:

“Artículo 19-b. No se pagará el derecho de publicaciones a que se refiere el artículo anterior, cuando sean ordenadas por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los Organismos Públicos Autónomos cuando obedezcan a actos administrativos de carácter general e interés público, siempre que la publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación, sea ordenada con fundamento en las disposiciones jurídicas que regulen la emisión del propio acto, **o se trate de la publicación de convocatorias públicas abiertas de plazas, que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

De esta manera, las dependencias ahorrarán gastos, además de que los procesos de selección se aprovecharían, no sólo en función de una vacante, sino de tres o más, a no ser que el puesto vacante sea clave en la dependencia de que se trate.

Por otra parte, debemos mencionar que la existencia de un servicio civil abierto, implica que todas las plazas vacantes se ocupen mediante convocatoria pública, aspecto que no regula adecuadamente la Ley citada, puesto que el mismo ordenamiento en su artículo 34 menciona casos de excepción, cuando peligre o se altere el orden social, así como por caso fortuito

o de fuerza mayor, entre otros, en los que los Titulares de la Dependencia o el Oficial Mayor podrá autorizar la ocupación temporal de un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, precepto al cual recurren diversas dependencias para ocupar plazas con gente de su confianza, sin sujetarse a ningún concurso, aún y cuando esta designación se haga por un periodo máximo de seis meses al hacerse de manera frecuente, hace que se pierda el objetivo de la ley, que es el de someter a un proceso de selección mediante convocatoria pública abierta todas las vacantes que se generen.

Tal artículo previene: “Artículo 34. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los Titulares de las Dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley, este personal no creará derechos respecto al ingreso al sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse del conocimiento de la Secretaría (de la Función Pública) en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma”.

Por lo anterior, no obstante que se garantiza la permanencia de los trabajadores actuales, quienes pueden participar para ocupar las plazas vacantes, y que la Ley les garantiza la posibilidad de ser servidores públicos de carrera a partir de la entrada en vigor de dicha ley, y que después de dos años

en que ocupen el puesto, siguen solicitando renunciaciones a aquéllos que no son considerados afines a los grupos que acompañan a los titulares de las dependencias, quienes valiéndose de la aplicación de este artículo eluden someter las vacantes a concursos, para corroborar lo anterior, bastaría con solicitar a la Secretaría de la Función Pública, sobre qué dependencias no han solicitado la publicación de convocatorias a concurso para ocupar las plazas vacantes y de igual forma consultar los directorios de las Dependencias, mismos que constantemente deben actualizarse, perdiéndose en consecuencia el objetivo perseguido por la Ley de garantizar la permanencia en el empleo con base en méritos profesionales. Debiendo en su caso, la Secretaría de la Función Pública expedir los lineamientos que garanticen la correcta aplicación de este artículo.

Por lo anterior, se propone adicionar el artículo 34 de la Ley, con el siguiente texto:

“Artículo 34. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social... los Titulares de las Dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley, este personal no creará derechos respecto al ingreso al sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse del conocimiento de la Secretaría (de la Función Pública) en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma... **Para tales casos emitirá los lineamientos en los términos que lo disponga el Reglamento de esta Ley”**

Para complementar esta propuesta, deberá adicionarse una fracción en el artículo 15 del Reglamento de la Ley, de la siguiente forma:

“Artículo 15.- Los Subsistemas 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, así como los órganos que los operan, constituyen en los 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.

Para la adecuada operación del Sistema, la Secretaría emitirá las disposiciones administrativas siguientes, mismas que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

- I. Criterios generales para definir los puestos de libre designación;
- II. Normas para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- III. Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace;
- IV. Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el Catálogo;
- V. Lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección;

VI. Lineamientos generales para determinar los planes de carrera individuales, los puestos clave, el Sistema de Puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera;

VII. Lineamientos para la celebración de Convenios de Intercambio;

VIII. Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera;

IX. Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera;

X. Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos, y

XI. Lineamientos y guías para registrar la información de los servidores públicos de carrera.

XII. Lineamientos que regulen los casos de excepción previstos en el artículo 34 de la Ley.”

Estos lineamientos preverían de manera clara el mecanismo mediante el cual las dependencias solicitarían a la Secretaría de la Función Pública la autorización para ocupar de manera temporal en casos excepcionales sin sujetarse a concurso, puestos vacantes o de nueva creación, toda vez que consideramos que desde el 4 de abril de 2004 en que se estableció de manera obligatoria la publicación de convocatorias públicas para ocupar los puestos vacantes y de nueva creación, no se han ocupado la totalidad de las plazas mediante este procedimiento, lo que supone que gran

parte de las dependencias han solicitado la aplicación del artículo 34 de la Ley para ocupar plazas sin sujetarse a concurso.

B. Reclutamiento

En cuanto a este aspecto, sólo algunas dependencias de la Administración Pública Federal cuentan con áreas especializadas en materia de reclutamiento, en otras, dichas áreas no existen o no cuentan con personal especializado, ni con las herramientas técnicas necesarias para llevar a cabo este proceso de manera profesional.

Se dice que el modelo de servicio civil es una combinación de un servicio civil cerrado con uno abierto, porque establece que las plazas serán ocupadas mediante convocatoria abierta y al mismo tiempo considera la posibilidad de convocar a la ocupación de “plazas de primer nivel”, lo que en estricto sentido sería innecesario debido a que no es un modelo de servicio civil cerrado, además estas plazas nuevamente, se encuentran sujetas a la previsión presupuestal que haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la aprobación de la H. Cámara de Diputados.

El reclutamiento es el proceso para localizar y atraer a los aspirantes que desean ingresar a la Administración Pública; en tanto que la selección es el proceso que analiza las capacidades, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados, a fin de determinar cuales son los más aptos e idóneos para ocupar los puestos de la administración pública, considerando los catálogos institucionales de puestos.

En México, el reclutamiento ha sido una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado.

Al referirse al servicio civil de carrera, Margarita Chávez Alcaraz señala: “Wendell Schaffer, a fines de la década de los 40 y principios de los 50, enumeró los factores operativos en la selección de personal y de confianza: relaciones personales y políticas, lazos familiares, contribuciones al partido (PRI) y conocimientos técnicos”³⁵. Por otra parte, Greemberg afirma que el reclutamiento de los empleados de base sigue por lo general el mismo patrón de comportamiento (factores operativos) sugeridos por Schaffer en el reclutamiento del personal de confianza, o sea relaciones personales y políticas, lazos familiares, contribuciones al partido y conocimientos técnicos.³⁶ Respecto a la selección de personal en la Administración Pública mexicana, Hansen comenta: “La admisión no se limita a los parientes y partidarios de sólo los miembros de la coalición; cada nueva elección y cada nueva administración, el sistema ha elevado a un creciente número de personas que no son parientes, ni aliados u hombres fuertes regionales ... esto contribuye a que se realice una razonable circulación dentro de la jerarquía pública ... La circulación se realiza en los niveles más altos de la burocracia, lo mismo que en los puestos de elección. En ocasiones esos cambios no implican más que un intercambio de empleos entre un cierto grupo de individuos; los jefes de Secretarías cambian de ministerio así como los directores de empresas estatales cambian de empresa. Sin embargo, se conserva el principio de circulación y entran al sistema nuevos grupos de asesores ...”³⁷.

El reclutamiento y selección de personal son los filtros que tiene la administración pública para lograr escoger a los mejores servidores públicos necesarios en la obtención de eficiencia y efectividad en la gestión de los servicios públicos.

³⁵ CHÁVEZ ALCARAZ, Margarita. La Administración. Realidad y Mito. Gestión y Estrategia. Imagen. México, 2002. pág. 45.

³⁶GREEMBERG R. Antecedentes Históricos del Servicio Civil de Carrera. UAEM. México. 1999. pág. 56.

³⁷HANSEN, Roger. La Crisis en México y la actitud de la administración pública. UAEM. 2000. pág. 67.

Para tal efecto, las técnicas de reclutamiento y selección de personal tienen como propósito ingresar al servicio público gente que haya demostrado su capacidad mediante exámenes objetivos e imparciales y que reúna los requisitos necesarios.

La fase del reclutamiento significa, que el servicio público tiene un carácter abierto y competitivo, por lo que sus reglas deben garantizar la equidad entre los participantes y podrían incluir los requisitos, los criterios de evaluación y la determinación de las calificaciones para aprobarlos. Ahora bien, es posible que se integren los jurados responsables de elaborar, ampliar y evaluar las pruebas, con personas del gobierno y representantes de la sociedad, como existen por ejemplo en la evaluación de los aspirantes a ingresar a estudios medios y superiores, en donde el CENEVAL, organismo de carácter privado, aplica los exámenes correspondientes, ya que aún persisten vicios en la selección y reclutamiento del personal y en algunas dependencias un abuso de la facultad de libre designación con base en lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, cuya aplicación sólo debe darse en casos excepcionales.

Para incluir la intervención de organismos privados en algunas fases de la evaluación a los aspirantes al servicio público, se sugiere se modifique el artículo 29 de la Ley, de la siguiente manera: “La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades

y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Para la determinación de los resultados, los Comités se auxiliarán de **organismos especializados** o de expertos en la materia”.

Lo anterior resulta necesario y acorde con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de la Ley, que dispone que las dependencias podrán auxiliarse de instituciones educativas, organismos y empresas especializadas o expertos para la aplicación y, en su caso, calificación de los exámenes y evaluaciones que se realicen en el proceso de selección. De allí la enorme importancia e interés para que los sistemas de selección existentes en el sector público, aparte de que se depuren y perfeccionen sean utilizados con toda regularidad y apego a sus lineamientos, pues en esta fase se advierte con claridad la calidad de las personas que pretenden ingresar al servicio público.

Entre las características del servicio civil, se encuentra la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes, y la igualdad de oportunidades; todas las actividades que caracterizan a la administración pública hacen indispensable el establecimiento de calificaciones para todos los puestos que la integran. La elaboración adecuada supone la estructuración de diversos catálogos que además, exige el conocimiento exacto de cada una de las funciones gubernamentales.

Desde el punto de vista de la profesionalización, el reclutamiento tiene como finalidad asegurar que los candidatos tengan los conocimientos profesionales exigidos, y también apreciar de manera objetiva si el candidato tiene las cualidades necesarias para ejercer las funciones que deberá ocupar a lo largo de su carrera, que no obstante, en todo momento puedan ser evaluados a través de procedimientos que sean lo menos arbitrarios posible.

Así, la selección integraría cuadros de gobierno que posean convicciones idénticas, de tal forma que se organizaría y actuaría con acierto y eficiencia en el cumplimiento de sus fines, pues la autoridad se fortalece en la conducta responsable de sus funcionarios, la que se traduce en el leal cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo tanto, en el servicio civil de carrera, los catálogos de puesto y los tabuladores que permitan reconocer la capacidad y experiencia de los servidores públicos son idóneos, siendo necesario estudiar la posibilidad de implantar sistemas de calificación de méritos, a través de los cuales se dé ascenso al servidor público, o concluirse la creación de un estatuto para servidores públicos no sólo sindicalizados o de base, sino también de mandos medios, y establecer hasta qué nivel puede darse la inamovilidad, que permita dar cierta estabilidad en el empleo, y una garantía en cuanto a la continuidad de los programas institucionales, ya que cada seis años sufrimos con los cambios de servidores públicos.

Actualmente el reclutamiento se debe llevar a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (publicadas en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señala el Reglamento) para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema y de las que van quedando vacantes. El Reglamento de la Ley señala algunas modalidades, como son la publicación en las páginas electrónicas de las dependencias, exhibirse en los módulos de atención al público o en los lugares de mayor afluencia, también enviarse a las bolsas de trabajo de instituciones académicas, agencias especializadas y cámaras empresariales. Este proceso depende de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal, de acuerdo con el presupuesto autorizado. El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización y Reclutamiento de cada dependencia, de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su reglamento y demás

disposiciones relativas. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Al respecto, se considera pertinente que se revalore la posibilidad de que para ingresar al primer nivel, no se considere un año de designación sujeto al desempeño satisfactorio a juicio del Comité, ya que ello podría, eventualmente, traer aparejados problemas de operación al generarse vacantes en dicho nivel con mayor frecuencia en la anualidad. Lo mismo para con las demás vacantes que se generen en los demás niveles (distinto al primero), que de acuerdo con lo que dice el Reglamento de dicha ley en su artículo 36, serán ocupadas temporalmente únicamente por los propios miembros del servicio profesional; ante esta situación, en cada promoción se generará una nueva vacante, lo cual en los hechos seguramente generará necesidad de hacer concursos permanentes para estar cubriendo las nuevas vacantes que dejen los propios funcionarios promovidos. Esto evidentemente dará lugar a que se generen durante el transcurso del año también vacantes del primer nivel.

En este sentido, se sugiere modificar el artículo 33 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sujetando el término a dos años, para otorgar el nombramiento en la categoría de enlace, para los aspirantes de primer ingreso, puesto que en este caso, el servidor público tendrá que ser observado de acuerdo al perfil del puesto que ocupa y de sus habilidades, conocimientos y capacidades mostrados durante por lo menos dos años, para que su superior jerárquico lo proponga en función de su nombramiento como tal, por ello se propone el siguiente texto: “Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como

Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por **dos** años, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace. Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera.”

C. Selección

En cuanto a este tema, antes de la entrada en vigor del RLSPC, la selección sólo se aplicaba ocasionalmente, a través de algunos exámenes psicométricos, o técnicos y algunas entrevistas, sin que con ello constituyera un método en si mismo; en estricto sentido lo que ha venido sucediendo es que las áreas se limitaban a contratar a aquellos aspirantes que eran enviados por las áreas técnicas sin intervenir en el proceso; ahora con el nuevo proceso se plantea la necesidad de un cambio cultural, en el que la decisión de los especialistas en materia de recursos humanos y, en este caso de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, como una obligación prevista en la Ley, misma que deberá ser asumida por los titulares de las áreas en que se van generando las vacantes.

En el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se menciona “un sistema de puntaje o reglas de valoración”, este instrumento considera que aquellos servidores públicos que ocupen el puesto inmediato inferior a la vacante obtienen por ese hecho elementos importantes de valoración en el concurso público, pues se establece en la misma ley, que en igualdad de condiciones tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, lo cual por cierto, refuerza la orientación del modelo más hacia un servicio civil cerrado que abierto.

Se aclara que los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría. En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios, no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Con respecto al proceso de selección, comprende exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Los candidatos seleccionados por los comités se hacen acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hace la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Al respecto, se nota que hay una enorme carga de trabajo para los denominados Consejos Técnicos de Profesionalización y Selección que, por principio, de acuerdo con lo que se dice la ley en su artículo 72 deberán instalarse en cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal sujetas a esta Ley, se compone de cuatro o cinco personas; entre ellas un servidor público de carrera representante del área de recursos humanos, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Oficial Mayor o su equivalente, quién lo presidirá; si a eso se le agregan todas las funciones que realiza y que se relacionan con todos los demás subsistemas, llámense de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, evaluación del desempeño, las actividades serán inmensas y difíciles de cumplir. La propuesta en ese sentido consiste en que existan comités por cada Dirección General y no por dependencia, ello considerando que el número de servidores públicos sujetos a la Ley, es considerable, las ventajas que esto tendría sería que la carga de

trabajo adicional a las atribuciones que conforme al Reglamento Interior de cada dependencia les señala a las Oficialías Mayores, no se incrementaría.

Esta propuesta iría encaminada a modificar el artículo 72 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la siguiente forma: “En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma, **de igual forma se constituirán en cada unidad administrativa subcomités que funcionarán en forma similar y a los cuales les serán aplicables las disposiciones del Comité, en cuanto no se opongan...**”.

3. Desarrollo profesional

Uno de los principales problemas operativos que enfrenta el Subsistema de Desarrollo Profesional del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se debe a que la Ley no es clara con respecto a los conceptos de promoción y ascenso y establece igualmente la posibilidad de que los servidores públicos tengan trayectorias verticales u horizontales en sus respectivos planes de carrera, los que a su vez deberán ser definidos conjuntamente entre el Comité Técnico de Profesionalización y los propios servidores públicos de carrera.

Como ya se señaló, el éxito o fracaso en la instrumentación de este subsistema, depende en gran medida de una definición clara sobre las responsabilidades alrededor de la política salarial, y la creación de plazas; pues desde su nacimiento, el servicio profesional de carrera presenta un problema de carencia de plazas vacantes para responder a las necesidades y movimientos de los funcionarios, ya sean estos verticales u horizontales.

Es evidente que este subsistema conlleva a la necesidad de una inyección importante de recursos para crear plazas, y obliga a revisar la política

salarial actual y el tabulador de personal de mando y enlaces para hacer del mismo un instrumento flexible y fácil de administrar para que responda a las necesidades que plantea el Servicio Profesional de Carrera.

Por lo que se refiere a este aspecto, los Comités Técnicos de Profesionalización y Reclutamiento, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, integran este Subsistema y deberán a partir del catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera. Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en la ley. Para estos efectos, los comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités. Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso establezcan los comités en las convocatorias respectivas.

4. Capacitación y certificación de capacidades

Con respecto al tema de la capacitación y certificación de capacidades, resulta fundamental mencionar que no es posible pensar en un sistema de servicio público de carrera compuesto, únicamente por técnicos que saben hacer muy bien las cosas. Cuando pensamos en capacitación, normalmente pensamos en dos cosas, primero, aquella que sirve para enseñar las herramientas y técnicas para desempeñar una labor de la manera más adecuada y segundo, aquella que trata de influir para que de ahora en adelante

el sujeto de la capacitación sea una mejor persona, motivado, comprometido mágicamente con la institución y su trabajo.

La capacitación técnica y la motivacional no deben dejarse de lado y son muy importantes, pero en la capacitación para la vida tenemos el recurso más importante de toda nuestra inversión. La capacitación no debe ser únicamente para los subordinados, sino para toda la organización, ya que todo servidor público debe entrar a la capacitación y debe ser sensibilizada desde el más alto directivo, hasta el último nivel.

La capacitación para la vida, no le dice al trabajador que debe estar comprometido con la empresa, lo compromete realmente consigo mismo y con su institución, le hace sentir parte de la misma y le recompensa por lo que aporta, no por lo que sabe. A su vez, el empleado comprometido se siente seguro, bien remunerado, pero se sabe que no será eterno en su puesto.

Por lo que se refiere a este aspecto, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal contempla al Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, el cual implica otro cambio cualitativo en la cultura de los trabajadores al servicio del estado, pues por primera vez regula el proceso de capacitación de personal y además lo orienta hacia la certificación de capacidades o competencias.

Durante mucho tiempo, la capacitación ha sido una de las grandes asignaturas pendientes en la Administración Pública Federal, tanto en la valoración de sus impactos en el desempeño de los servidores públicos, como en la necesidad de considerarla una inversión y no un gasto.

En 1995, la Reunión Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos, subrayó la necesidad e importancia de la capacitación: “Los gobiernos deberían

invertir lo suficiente para mantener y mejorar la calidad de la mano de obra del sector público, la capacitación continua del personal resulta decisiva para adecuar las cualificaciones a las futuras necesidades organizativas, aumentar la satisfacción personal de cada trabajador, reubicar al personal, mejorar las perspectivas de carrera y de empleo y aprovechar el adelanto técnico, alcanzando de ese modo el objetivo de prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad para responder a las expectativas de los ciudadanos”.³⁸

Este Subsistema, en el Reglamento de la Ley, contiene una gran cantidad de conceptos que todavía no son claros y son necesarios para su adecuada instrumentación.

Por ello, se estima que es necesario modificar el Reglamento de la Ley, para clarificar los conceptos de beca, capacitación especial y educación formal entre otros, los cuales se manejan indistintamente y hay que orientarlos hacia la política de personal público que defina la Secretaría de Función Pública.

Para ello se propone modificar el artículo 53 del Reglamento citado, para precisar sobre el concepto de beca si éste constituye un estímulo o forma parte de la formación profesional del servidor público.

Lo anterior, en virtud de que el texto actual dispone: “Artículo 53.- Los Comités de Profesionalización aprobarán los programas de apoyos institucionales y becas a los servidores públicos de la respectiva dependencia, tomando en consideración la disponibilidad presupuestaria, así como el dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y lo previsto en la norma emitida por la Secretaría.

³⁸ OIT. El Desarrollo de los Recursos Humanos de la Función Pública, del Ajuste Estructural y del Proceso de Transición”, Ginebra, Suiza, 1998. p. 7.

De tal modo, que se formula la siguiente propuesta de modificación:

Artículo 53.- Los Comités de Profesionalización aprobarán los programas de apoyos institucionales y becas a los servidores públicos de la respectiva dependencia, ...**Las becas apoyos constituyen un estímulo para los servidores públicos que se distinguen por su desempeño y deseen incrementar su desarrollo profesional, para ocupar niveles superiores de responsabilidad”**

El servidor titular que éste interesado en recibir apoyo institucional o alguna beca para realizar estudios profesionales o de postgrado, deberá solicitarlo, al Comité de Profesionalización y acreditar ante éste que cuenta por lo menos con dos años de antigüedad en el Sistema, y que los estudios que pretende realizar están contemplados en su plan individual de carrera.

En caso de que los estudios a que se refiere el párrafo anterior requieran la participación de tiempo completo del servidor público titular, éste deberá tramitar la solicitud de apoyo o beca, conjuntamente con la licencia respectiva, en los términos establecidos en la Ley y este Reglamento.”

También se contempla en este subsistema, el otorgamiento de “puntaje” a los servidores públicos por los cursos acreditados, lo que obliga a diseñar el sistema de puntaje, y modificar el artículo 48, fracción IV del Reglamento de la Ley, para ponderar cuidadosamente el peso específico que tendrá la capacitación en el desarrollo profesional de los funcionarios, a fin de evitar el riesgo de que se convierta en un incentivo perverso, es decir, en que los funcionarios hagan de la capacitación un fin en si misma para obtener puntaje, sin que esta aporte un valor agregado a su desempeño profesional.

La ley establece, respecto de la certificación de capacidades profesionales, que es obligatorio para los funcionarios públicos por lo menos

una vez cada cinco años. Esta disposición de la Ley implica un cambio cultural en la administración pública pues obliga a definir competencias genéricas, competencia por puesto y, a diseñar los planes y programas de formación necesarios para mantener actualizados a los funcionarios en el perfil y las aptitudes requeridos por su puesto.

Ello, aunado al sistema de evaluación del desempeño, el cual lo vincula a los resultados, por lo que la institución significa el cambio cultural más importante que aporta la ley, pues si bien nunca habla de inamovilidad para los funcionarios, sí les garantiza su permanencia en el empleo, pero asociada ésta última al desempeño satisfactorio.

Sin embargo, un cambio cultural de esta magnitud conlleva en si mismo una problemática de instrumentación y maduración muy específica, pues sus resultados no serán perceptibles en el corto plazo.

La certificación de capacidades es en si mismo un tema de grandes dificultades operativas a superar, entre ellas definir cuál es el sistema de certificación de competencias que se utilizará, puesto que ya existe en operación el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) y otra alternativa supone que el sector público desarrolle un sistema propio de certificación de sus competencias laborales.

Al respecto, se presenta el cuestionamiento, si el sector público presenta efectivamente competencias “laborales” o tiene competencias o capacidades específicas, según el término que utiliza la ley, que deben abordarse desde una perspectiva diferente.

En función de la decisión que se tome, lo cual no resulta sencillo, deberá entonces la Secretaría de la Función Pública, contar con un sistema

específico de competencias y crear en consecuencia los órganos requeridos para su operación, evaluadores, organismos de certificación, etcétera.

Por otra parte, un proyecto de esta magnitud deberá contar con recursos presupuestales, materiales y humanos suficientes, destinados para esta tarea específica. El esfuerzo será importante, pues la certificación de competencia es uno de los elementos clave en el cambio cultural de la administración pública.

Es importante mencionar, con respecto a este subsistema, que la ley en su artículo 55 establece que la Secretaría de la Función Pública emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias. Los comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia, establecerán programas de capacitación para el puesto y el desarrollo administrativo y de calidad para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría de la Función Pública, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo con las necesidades del sistema. El Reglamento en su artículo 51 establece requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización, que a nuestro juicio todavía resultan imprecisos.

Al respecto, cabe señalar que, cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, esta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado. Para ello, la dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobar la evaluación, se

procederá a la separación del servidor público de carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del registro.

Este subsistema de capacitación según información proporcionada por la Unidad del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de la Función Pública empezó a operar de manera incipiente desde el 2004 y es en el año 2005 donde se establecen los criterios específicos para los aspectos de certificación de capacidades, la norma se publicó el 2 de mayo de 2005.

5. Evaluación del desempeño

La ley establece dos tipos de evaluación, la de los servidores públicos y la de las propias instituciones. Este cambio cualitativo tiene fundamental importancia pues implica asociar los resultados obtenidos por las dependencias al desempeño individual de los servidores públicos.

Lo anterior contempla un cambio relevante en la administración pública federal, carente de una cultura de evaluación y poco acostumbrada a la rendición de cuentas y calificación ciudadana, pues estaría transitando gradualmente de una gestión por programas y presupuestos a una gestión por resultados.

Este es el primer problema a enfrentar para evaluar el desempeño de los servidores públicos, pues los superiores jerárquicos deberán asumir la responsabilidad en la administración del personal a su cargo y, evaluar con seriedad el trabajo que realizan sus subordinados, lo que puede generar algunas resistencias.

Otro problema al que se enfrenta este subsistema es definir una metodología de evaluación lo más objetiva posible; puesto que la subjetividad del evaluador es un problema prácticamente imposible de minimizar bajo ese efecto.

Para ello los sistemas de evaluación deberán ser consistentes, puesto que los superiores jerárquicos al no contar con elementos objetivos suficientes podrán asumir una postura en la que impere la subjetividad en perjuicio del servidor público evaluado.

El reto más importante al que se enfrenta la evaluación del desempeño, sin embargo, es precisamente el que se refiere a conectar el desempeño de los individuos con el de las instituciones y cómo medir su contribución efectiva al logro de resultados en éstas, en virtud de la especificidad de la función pública en donde la medición de los servicios que presta y de las tareas que realiza no es un tema sencillo. En este sentido, será recomendable revisar la experiencia internacional obtenida en Francia e Inglaterra para obtener las mejores prácticas al respecto, toda vez que como comentamos al inicio del presente capítulo, nuestro sistema profesional de carrera tiene características particulares que lo diferencian de los existentes en Francia e Inglaterra, pero en este caso podría considerarse la experiencia obtenida en materia de evaluación de desempeño.

En algunos países se ha logrado vincular la evaluación del desempeño individual con la institucional, así la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que son parte los países más desarrollados del mundo, señala que:

“Algunos gobiernos, en especial los de Nueva Zelanda y Reino Unido, distinguen dos aspectos del resultado: la responsabilidad por los resultados (es decir, las realizaciones de los programas/ y la responsabilidad por los productos (es decir, las actividades efectivamente realizadas en el marco del programa). Los ministros se consideran responsables de los resultados y los gerentes sólo de los productos.”

Estos últimos años, las funciones públicas han recurrido cada vez más a las técnicas de gestión de resultados, inicialmente desarrolladas por el sector privado (mediante acuerdos individuales que establecen objetivos de resultado que deben alcanzarse y las necesidades de perfeccionamiento, así como de control y evaluación de los resultados en relación con el acuerdo convenido. Dos terceras partes de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) han introducido algunos elementos de la gestión de resultados en la función pública ...”³⁹

Es evidente, que rebasa con mucho, las políticas de personal público y se inserta en la transformación estructural de la Administración Pública Federal y la alinea con las tendencias mundiales en la materia.

Por otra parte, la evaluación del desempeño, tal y como está planteada en la Ley puede ser un factor de debilidad del servicio profesional de carrera por dos cuestiones: primero la necesidad de precisar en el Reglamento y en la metodología de evaluación que se entiende por un “desempeño no satisfactorio” figura contenida en la fracción V del artículo 55. En este sentido, se hace necesario revisar nuevamente la vinculación entre la obtención de resultados institucionales y la contribución de los servidores públicos a dichos resultados al momento de diseñar un sistema transparente de estímulos al desempeño para que la sociedad lo entienda y lo supervise; que cuente con reglas claras, para evitar caer en el vicio que ya se superó de convertir a los estímulos en una parte del salario fijo.

Es evidente que con relación a la evaluación del desempeño, los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación del personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del

³⁹ Idem. 284.

desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

De la mano de la evaluación se contemplan una serie de estímulos que consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Las precohesiones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos que perciben en forma ordinaria los servidores públicos. El Reglamento no resulta muy afortunado al determinar en su artículo 77, estas compensaciones de acuerdo con el nivel de las metas comprometidas y no únicamente en razón de las calificaciones sobresalientes de los servidores públicos evaluados en lo individual.

6. Control y evaluación del servidor público

La Ley dentro del sistema de servicio profesional de carrera contempla un subsistema de control y evaluación, que es otro de los elementos modernos y favorables del modelo contenido en el sistema y que implica un ejercicio permanente de evaluación y control de la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a fin de hacer correcciones y mejoras.

El artículo 65 de la Ley se concentra en la evaluación del impacto de la capacitación y en el desempeño de los servidores públicos, éste no es el único elemento que deberá tomarse en cuenta ni para valorar el proceso de capacitación, como tampoco para valorar al Sistema del Servicio Profesional de Carrera en su conjunto.

Será necesario, como lo señala el artículo 66 de la ley, conocer mediante los reportes y las metodologías que disponga la Secretaría de la

Función Pública, el comportamiento de cada uno de los subsistemas, a fin de mejorar su operación, por lo que en si mismo, en las dependencias no debería presentar algún inconveniente.

En lo que se refiere al Subsistema de Control y Evaluación, durante el 2004, operó básicamente en lo relacionado con el Subsistema de Ingreso y es hasta el 2005 que inicia su funcionamiento pleno con la implantación del Sistema MIdESPC conocido como Banderas Blancas, que permite controlar y evaluar el cumplimiento del POA (Programa Operativo Anual) del Sistema y del POA (Programa Operativo Anual) Institucional que cada dependencia compromete de forma específica, en el marco del Programa para el Servicio Profesional de Carrera (SPC) 2004-2005 (éste último está por publicarse).

Hasta el momento, en el marco de la Ley del Servicio Profesional de Carrera no se han realizado evaluaciones, la primeras se aplicarán en los términos que lo prevé el Reglamento de la Ley en uno de sus artículos transitorios en el presente ejercicio. En los términos de la norma, se evaluará semestralmente sólo por esta ocasión a los servidores de carrera y a todo el personal se le evaluará anualmente.

7. Separación del servidor público

Dentro del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, encontramos al Subsistema de Separación, el cual tal como está planteado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no presenta problemas para su operación, sino más bien de procedimiento, forma y técnica jurídica que deben ser precisados en el Reglamento, a fin de evitar problemas de índole administrativo o laboral a las dependencias.

Sin embargo, se presenta el tema del “desempeño deficiente”, el cual se remite a lo que dispone el Reglamento, por lo que deberá tratarse con sumo cuidado y atención este elemento.

Las causales de separación en si mismas no constituyen un problema de excepción de la anterior y que ya se trató con detalle. Lo importante en este subsistema será dejar claramente el proceso jurídico administrativo a seguirse para dictaminar la terminación de los efectos del nombramiento de un servidor público.

Este Subsistema de Separación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera contempla según lo determina el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que la separación se hará por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público.

II. Defunción.

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

IV. Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna, siempre que los hechos que se atribuyan al servidor público sean especialmente graves o, en su caso, reiterados o constantes, o que evidencien ineptitud o incapacidad manifiesta para desempeñar el cargo, o imposibilidad insuperable de que continúe desempeñándose en el mismo.

V. La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de la Función Pública, respetando la garantía de audiencia del servidor público.

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

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

VIII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente de manera recurrente en los términos que señala el Reglamento.”

Por otra parte, como ya hemos mencionado, para el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan, se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacidad en la proporción que se identifiquen deficiencias. Por su parte, los comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría de la Función Pública evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado de cada uno de los subsistemas.

Además de lo anterior, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley. En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo que son ordenamientos de carácter laboral. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De las causales previstas en el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, analizaremos, las que a nuestro juicio se encuentran deficientemente reguladas y requieren modificaciones a las disposiciones legales y reglamentarias.

A. Sanción por responsabilidades administrativas

Respecto de esta causal, el Reglamento de la Ley señala que la dependencia integrará un expediente con la información y documentación que acredite de manera fehaciente la resolución administrativa correspondiente y que por consecuencia haya determinado como sanción la destitución e inhabilitación del servidor público.

En relación con esta casual, en nuestra opinión, es necesario precisar que dicha resolución no haya sido impugnada, ya que si se encuentra pendiente de resolver la impugnación se encontraría sub-iudice, en virtud de que no operaría el principio de definitividad por lo que es necesario modificar en este sentido el artículo 76 último párrafo del Reglamento de la Ley.

Nuestra propuesta en este sentido sería de la siguiente manera:

Artículo 76.- “La dependencia, a través de la Dirección General de Recursos Humanos, una vez que tenga conocimiento de alguna de las causas establecidas en las fracciones I, II, III y V del artículo 60 de la Ley, recabará los documentos que acrediten fehacientemente dichas causas, y procederá a dejar sin efectos el nombramiento respectivo, informando de tal situación al Registro.

Para efectos de la causal establecida en la fracción V del artículo 60 de la Ley, se requerirá que la resolución administrativa correspondiente haya determinado como sanción la destitución o inhabilitación del servidor público de carrera **y que no se encuentre en trámite algún medio de impugnación de esta, de ser el caso se hará la anotación de que dicha resolución se encuentra sub-iudice.**”

B. No aprobación de la capacitación obligatoria o segunda evaluación de desempeño.

Respecto de esta casual, es pertinente señalar que el artículo 78 del Reglamento de la Ley de la materia establece que: “En los supuestos de las fracciones VI y VII del artículo 60 de la Ley, así como en los casos en que el servidor público titular no apruebe la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades en los términos de los artículos 52 de la Ley y 58 de este Reglamento, la Dirección General de Recursos Humanos integrará el expediente respectivo con la información y documentación que acredite la actualización de dichos supuestos y comunicará tal situación al titular de la dependencia para que determine la separación del servidor público de que se trate del Sistema”.

Hemos mencionado en capítulos anteriores, que como una obligación y un derecho de los servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio Civil de Carrera se establece la capacitación, mediante la cual son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública.

Por lo tanto, una vez capacitados, los servidores públicos de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría de la Función Pública por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del Servidor Público de Carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del Registro.”

Para efectos de lo anterior, el artículo 58 del Reglamento de la Ley establece que las capacidades en que puede certificarse como mínimo un servidor público de carrera en el Sistema, serán las siguientes:

I. Las capacidades gerenciales o directivas establecidas en los lineamientos a que alude la fracción IX del artículo 15 de este Reglamento;

II. La capacidad técnica transversal relativa a nociones generales de la Administración Pública Federal, y

III. Las capacidades técnicas que determinen los Comités de Profesionalización respectivos para el adecuado desempeño del puesto de que se trate, de acuerdo con la descripción del mismo. Estas capacidades no podrán ser menos de dos ni más de cuatro.

El servidor público titular deberá certificar, para su permanencia en el Sistema y en su cargo, cuando menos tres de las capacidades gerenciales y dos de las capacidades técnicas consideradas por el Comité de Profesionalización para el adecuado desempeño de su puesto, así como la capacidad técnica transversal a que se refiere la fracción II de este artículo, en los términos de los lineamientos previstos en el artículo 15, fracción IX de este Reglamento. Tratándose de servidores públicos titulares que ocupen puestos de enlace, será suficiente certificar dos capacidades gerenciales y las técnicas antes referidas, para efectos de su permanencia.

Cuando un servidor público no obtenga la certificación de las capacidades que conforme a lo anterior sean requeridos para el puesto que desempeña, será evaluado nuevamente dentro de los doce meses siguientes a la primera evaluación que hubiere presentado. En caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia.

C. Resolución y recurso de revocación

Como medio de defensa, la ley sólo prevé un recurso administrativo denominado de revocación, que es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan en los procedimientos de selección. A nuestro juicio podría reglamentarse otro recurso que sería el de revisión; para regular la atribución que la ley otorga a la Secretaría de la Función Pública para resolver las inconformidades que deriven de la operación del sistema o bien remitir a este recurso para todas las inconformidades derivadas de la operación del sistema, toda vez que este recurso únicamente se refiere a las resoluciones derivadas del procedimiento de selección.

Por lo que el recurso de revisión, tendría utilidad en contra de cualquier acto dictado durante el trámite del procedimiento administrativo de selección, cumpliendo con la tarea de depurar el mismo y en todo caso subsanar y regularizar el procedimiento, cumpliendo con ello con el principio de seguridad jurídica para el particular, emitiéndose en lo posible la reposición del procedimiento por violaciones que dentro de el se dicten antes de resolver en definitiva el fondo del asunto; ya que disponiendo de un recurso como el de revocación que permita subsanar determinaciones dictadas durante el trámite del procedimiento, esta podrá subsanarse en el momento en que acontece y no esperar a que se resuelva en función del recurso de revisión interpuesto contra la definitiva; por lo que la utilidad del recurso incide dentro de otras atribuciones, a ayudar a determinar el principio de economía procesal y no dejar que las violaciones sean reparadas en el recurso de revisión que se endereza contra el fallo definitivo y que estas trasciendan jurídicamente.

Además de que la función del recurso de revocación, es el de darle firmeza jurídica a las resoluciones que se dicten por la autoridad, por lo que regularizar, reponer y depurar el procedimiento son elementos jurídicos en la utilidad de dicho recurso, dejando al final las situaciones de fondo para el

recurso de revisión, ya que las violaciones intermedias pueden trascender al resultado del fallo.

Por lo anterior, se propone la siguiente modificación al artículo 76 de la Ley, de la siguiente forma:

Artículo 76.-“En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación ... **En los demás casos que deriven de inconformidades respecto de la aplicación de la Ley y su Reglamento podrá promoverse el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**”.

La anterior propuesta, se sustenta en lo siguiente:

- a) La ley del servicio profesional de carrera es una ley de carácter administrativa y ninguna de sus disposiciones establece que los conflictos derivados de su aplicación deban someterse al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- b) La propia ley dispone en su artículo 78 que los conflictos individuales de trabajo de los servidores públicos sujetos a esta ley, serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley y en estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

El recurso de revisión es un medio ordinario de defensa que pueden hacer valer los particulares en contra de los actos o resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, emitidas por las distintas unidades administrativas de una dependencia de la administración pública con competencia para ello, que les causen algún perjuicio en su esfera jurídica. Dicho medio de defensa constituye un control de la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas de la administración pública federal por parte del superior jerárquico de éstas.

Por otra parte, la ley establece que las controversias de carácter laboral derivadas de la aplicación de esta ley serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y aquellas diferencias de carácter administrativo deberán conocerse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto, conviene señalar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera es una ley de naturaleza administrativa, ya que no se fundó, ni tiene referente en el artículo 123 constitucional, por lo tanto no es una norma laboral.

Esto lo podemos comprobar al analizar la exposición de motivos de dicho ordenamiento, que indica que su objetivo es sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía.

La actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las diversas necesidades de la población, es exigida hoy por los beneficiarios de los bienes y servicios públicos. Esto se pretende lograr con la creación y operación de un sistema de servicio civil que operará en el ámbito de la Administración Pública Federal centralizada: el Servicio Profesional de Carrera.

Este servicio ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas en su Manual del Servicio Civil como el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación.

En ese contexto, los actos y procedimientos que establece la Ley y que regula su reglamento, deben ser considerados como actos propios de autoridad.

Adicionalmente, en cuanto al recurso de revocación que establece la ley se hacen los siguientes planteamientos:

a) Se sugiere que sea procedente en contra de cualquier resolución que pueda causar agravio derivado de la aplicación de los procedimientos que se consagran en los subsistemas y no sólo en contra de las resoluciones en materia de selección, toda vez que la aplicación del sistema puede generar inconformidades, no sólo en el proceso de selección, sino también en otros casos, por ejemplo la evaluación del desempeño, la certificación de capacidades, etc.;

b) Se propone que en vez de establecer un recurso y un procedimiento específico para el proceso de selección, se remita en su caso, al recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la sola precisión de que será la Secretaría de la Función Pública la autoridad competente para sustanciar y resolver dichos recursos; o

c) Por otra parte, cabría la posibilidad de mantener el recurso y procedimiento específico, se sugiere incorporar en las fracciones del artículo 77 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la audiencia de

ley, para admitir y desahogar pruebas, así como para escuchar y recibir alegatos, previo a la emisión de la resolución correspondiente.

Por otra parte, es importante mencionar que se tiene previsto que todas las atribuciones que mantiene la Secretaría de la Función Pública en materia de control sobre las actuaciones de los servidores públicos pasen a la Auditoría Superior de la Federación, dependiente del Poder Legislativo, con lo cual se consolidaría el poder de fiscalización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en el marco de la construcción del modelo de responsabilidades.

Por lo que una vez que se determine la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, puesto que en la operación del sistema podría jugar el papel de juez y parte en lo que se refiere a la selección y evaluación de su personal y en específico de la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal dependiente de esta Secretaría, reiterando que sería conveniente modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública, pasando sus funciones de fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación, modificando a su vez el ordenamiento legal que la rige, asumiendo las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública.

En el supuesto de que se considerara más conveniente la modificación del artículo 77 de la Ley, al sustituir el recurso de revocación por el de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se sugiere modificar los artículos 76, 77 y 78, en los siguientes términos:

“Artículo 76.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, **el interesado podrá interponer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

De igual forma, en los demás casos que deriven de inconformidades respecto de la aplicación de la Ley y su Reglamento podrá promoverse el recurso de revocación antes citado.”

Artículo 77.- El recurso de revisión se tramitará de conformidad con las disposiciones previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 78.- El recurso de **revisión** contenido en el presente Título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento, así como en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Lo anterior, lo podemos fundamentar de conformidad con los artículos 83 y 86 de dicho ordenamiento, al señalar en su Título Sexto que artículo 83.- “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión... “y;

Artículo 86.-El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico... .

Por lo que la diferencia más notable entre ambos recursos, sería que el recurso de revocación se llevaría a cabo en contra de resoluciones de mero trámite, que equivalen a una regularización del procedimiento ante la propia autoridad que emitió el acto; y el de revisión, es un recurso que se endereza contra cuestiones de fondo del acto y que para el caso en concreto este debería ser resuelto por una autoridad superior o de alzada a aquella que emitió el acto, pudiendo ser resueltas ambas por la propia Secretaría de la

Función Pública pero a través de órganos colegiados diferentes, que pudieran ser representados por la propia estructura de esta dependencia.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.”

Cabe señalar que estas consideraciones las apoyamos en información consultada en la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, que señala que desde el mes de octubre de 2003, en que inicio la vigencia de la Ley y al mes de junio de 2005, existen 5 recursos de revocación, ninguno de ellos se ha resuelto y por otra parte se han presentado 90 inconformidades, lo que corrobora nuestra afirmación de que esta deficientemente regulado el recurso de revocación previsto en la Ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Servicio Civil de Carrera no existió en el Gobierno Federal de manera expresa antes de 1982, en que se constituyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, con excepción del servicio diplomático de carrera, cuyos antecedentes se remontan al inicio de la época independiente de México.

SEGUNDA.- El trabajador de confianza al servicio del Estado desde 1917 y con posterioridad a la creación del apartado B del artículo 123 constitucional no ha gozado de estabilidad en el empleo; sin embargo, con el servicio civil de carrera se garantizará en cierto modo su estabilidad en el empleo.

TERCERA.- Las disposiciones que crearon el servicio civil de carrera de los trabajadores al servicio del Estado, tales como la instauración de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, no llegaron a concretizarse en modificaciones a los ordenamientos legales correspondientes, por lo que carecían de eficacia jurídica, sin embargo, pueden considerarse como parte del origen de la actual Ley del Servicio Profesional de Carrera.

CUARTA.- El marco legislativo derivado del apartado B del artículo 123 constitucional hasta antes de abril de 2003, esto es, con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no previó mecanismos de selección para el ingreso de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

QUINTA.- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal a un año y seis meses del inicio de su vigencia, no ha dado los resultados que en materia de selección y reclutamiento de

personal en los niveles que regula se esperaban, toda vez que son muchos los puestos que quedan vacantes y pocos los que se someten a concurso, además de que a la fecha no se han hecho evaluaciones de desempeño correspondientes.

SEXTA.- Del análisis de las convocatorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación, a partir de abril de 2004, mes en que entró en vigor el Reglamento de la Ley y concretizó la obligación de publicar convocatorias públicas para ocupar las plazas vacantes, así como las de nueva creación, se desprende que las dependencias de la administración pública federal en su mayor parte no expiden convocatorias para ocupar las vacantes que se generan, abusando de los casos de excepción que prevé el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en perjuicio de los servidores públicos que ocupan niveles inferiores en las mismas dependencia o en otras.

SÉPTIMA.- Para lograr que los objetivos que se persiguen con la implantación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se cumplan, es necesario acotar los márgenes de discrecionalidad con que actualmente actúan algunos de los Titulares de las Dependencias para ocupar las vacantes y plazas de nueva creación, aludiendo a casos de excepción previstos en el artículo 34 de la Ley, proponiendo se modifique este precepto, para que la Secretaría de la Función Pública emita criterios que se apliquen en estos casos, tal como se señala en el capítulo IV del presente trabajo.

OCTAVA.- Es necesario modificar el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para clarificar los conceptos de Beca, Capacitación Especial y Educación Formal entre otros, los cuales se manejan indistintamente y hay que orientarlos hacia una política de personal, por lo que será necesario que los defina la Secretaría

de Función Pública emitiendo los correspondientes lineamientos o criterios específicos.

Por lo tanto, se propone modificar el artículo 53 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para precisar si el concepto de beca constituye un estímulo o es parte de la formación profesional del servidor público, que desde nuestro punto de vista constituye un estímulo, tal como se indica en el capítulo IV de la presente tesis.

NOVENA.- En cuanto al recurso de revocación que establece la ley, se sugiere que sea procedente en contra de cualquier resolución que pueda causar agravio derivado de la aplicación de los procedimientos que se consagran en los subsistemas y no sólo en contra de las resoluciones en materia de selección, toda vez que la aplicación del sistema puede generar inconformidades, no sólo en el proceso de selección, sino también en otros casos, por ejemplo en la evaluación del desempeño y en la certificación de capacidades, por lo tanto se propone modificar el artículo 77 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en los términos que se indican en el capítulo IV del presente trabajo.

DÉCIMA.- Se propone que en vez de establecer un recurso y un procedimiento específico para el proceso de selección, habrá que remitirse en su caso al recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la sola precisión de que será la Secretaría de la Función Pública la autoridad competente para sustanciar y resolver dichos recursos, proponiendo la modificación del artículo 76 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, como se señaló en el último capítulo de la presente tesis.

DECIMA PRIMERA.- La naturaleza eminentemente administrativa de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tiene como consecuencia que los actos derivados de esta sean impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DECIMA SEGUNDA.- Los conflictos laborales individuales en los que intervengan los servidores públicos sujetos al servicio profesional de carrera, serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplicando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

DECIMA TERCERA.- El recurso de revocación previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, debería sustituirse por el de revisión, contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al considerarse los actos de aplicación de esta ley, como de carácter administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CAMÍN, Héctor. Subversiones silenciosas, Aguilar, México, 1993.

ALPANDER, Guvenc. Planeación Estratégica Aplicada a los Recursos Humanos. Editorial Norma. Colombia, 1985.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, La Ley. Argentina, 1998.

BUEN L., Néstor de. Derecho del Trabajo. Tomo I, Porrúa. México, 2002.

CABRERO MENDOZA, Enrique, La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), México, 1995.

CABRERO MENDOZA, Enrique, Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre a gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), 1996.

CASAR, María Amparo, Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1996.

CHÁVEZ, ALCARAZ, Margarita. Qué es la Administración. Universidad Autónoma Metropolitana Plantel Xochimilco. México, 1991.

CHÁVEZ ALCARAZ, Margarita. La Administración. Realidad y Mito. Gestión y Estrategia. México, 2002.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Porrúa. México, 2001.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, El Estado mexicano después de la reforma, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1995.

GRAUS, Eva. La administración mexicana en transición. Grupo Editorial Iberoamericana, México, 1991.

GREEMBERG R. Antecedentes Históricos del Servicio Civil de Carrera. Universidad Autónoma del Estado de México, México. 1999.

HANSEN, Roger. La Crisis en México y la actitud de la administración pública. Universidad Autónoma del Estado de México. 2000.

HARO BELCHEZ, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México, 2000.

KAUFMAN R. Guía práctica para la planeación en las organizaciones. Editorial Trillas, México. 1987.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. CECSA, México, 1970.

MANDINGO MORENO, R.R. El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1981.

MELO, Andrés. Relaciones Jurídico- Laborales en el sector público, La administración y el desarrollo del personal público, Presidencia de la República, México, 1980.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, y Uri Raich Portman, Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales, Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2000.

MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. Fondo de Cultura Económica (FCE) México, 1999.

MONSANTO DARDÓN, José. Formación y capacitación para gerentes de Empresas Públicas en México. Instituto Nacional de Administración Pública México (INAP), 1986.

MORALES, Hugo Italo. La Reforma Procesal del Derecho Burocrático. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987.

MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Imagen. México, 1999.

PARDO, María del Carmen, La modernización Administrativa en México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) -El Colegio de México, México, 1996.

PARDO, María Del Carmen, El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), El Colegio de México, México, 1995.

ROEL RODRÍGUEZ, Santiago. La Reforma Administrativa dentro de la Reforma de Estado. Siglo XXI, México, 1998.

SMITH, Meter H. Los Laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971, El Colegio de México, México, 1981.

UVALLE BERRONES, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Plaza y Valdés, México, 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación, México, 2004.

Ley Federal de Trabajo de 1931. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Ley Federal del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 2004.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Porrúa, México, 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, México, 2004.

Ley de Servicio Civil de 1925. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1976.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Porrúa, México, 2004.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Porrúa, México, 2004.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1981.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1941. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1981.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. México, Instituto Federal Electoral (IFE), 1999

Proyecto de Ley del Servicio Civil de 1911. Secretaría de Gobernación, México, 1923.

HEMEROGRAFÍA

AGUILAR, Luis, “La importancia de implementar el servicio profesional de carrera en la administración pública en México”, Conferencia dictada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003. págs. 28-40.

BARROSO C.E. “La Modernización de las Administraciones Públicas ante la integración Europea”. Revista de Administración Pública, México, junio de 1993.págs. 13-16.

CALDERÓN R.J.M. “La Modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado de México (1970-1993)”. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, México, agosto de 1993. págs. 12-17.

CALDERÓN R.J.M. “El contexto Internacional de la Modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado de México (1970-1993)” Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Revista Mimeo, México, mayo, 1984. págs. 11-13.

CARRILLO ANAYA, Laura y Juan Pablo Guerrero Amparán, “Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa”, Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), documento de trabajo, diciembre 2002. págs. 45-50.

COAKELEY, Simón, “Operación y beneficios del servicio civil de carrera”, documento presentado en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública. Págs. 23-28.

“Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas”, Revista de Desarrollo Económico. México, septiembre de 2000. págs. 57-58.

DÁVILA GARCÍA, Abel, “Reflexiones en torno al derecho burocrático como disciplina autónoma”, Universidad Autónoma de Zacatecas, Revista 1, enero-marzo 1990. págs. 21-24.

Documentos Básicos Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1993.

DUHALT KRAUSS, Miguel. "La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico". Revista INAP. México, 1972. págs. 34-38.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control gubernamental. "El servicio de carrera en los órganos de control estatales y municipales, México", Servicio Civil de Carrera, 1999. págs. 19-23.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", CIDE, documento de trabajo num.61, México, 2001.págs. 23-28.

HORI ROBAINA, Guillermo. Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Temas de Derecho Procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Textos y Estudios Legislativos. Número 92.UNAM. México, 1996. págs. 123-127.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, Raich Portman, Uri (coord.), "Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", INAP-IFE, México, 2000. págs. 34-38.

MORENO ESPINOSA, Roberto, "Profesionalización y servicio público de carrera. Asignaturas pendientes en el México del siglo XXI", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.págs. 11-12.

ORTEGA M. Ana A. Solís de Alba. "México: Estado y Sindicatos", Centro de Reflexión Teológica, A.C., México, 1988. págs. 67-68.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José. La Tesis Jurisprudencial 43/1999, "Sindicación Única. Las Leyes o Estatutos que la prevén, violan la libertad sindical, consagrada en el artículo 123 Apartado "B", fracción X, constitucional". Revista

de Derecho Laboral. Número 45. Año 6. Universidad Obrera Procesal. México, 2000.

OSZLAC, Oscar, “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001. págs. 79-81.

Secretaría de la Contraloría, Control gubernamental: “el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales”, Gobierno, México, año VII, num.15, enero junio 1999.págs. 23-29.

Secretaría de Programación y Presupuesto. “Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México”. 1984. pp. 29.

SULBRANT, José, “Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región”, Documento elaborado por encargo del Centro Latinoamericano de Desarrollo, mayo 2002.págs. 56-57.

ZARATE CASTILLO, Arturo. Cuestiones Constitucionales. Número 9, julio-diciembre 2003 p. 243

OTRAS FUENTES

Cámara de Diputados. LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano. México, 1978. Tomo XI.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Enciclopedia Jurídica. México, 2002. Tomo VII.

OIT. El Desarrollo de los Recursos Humanos de la Función Pública, del Ajuste Estructural y del Proceso de Transición”, Editorial ,Suiza, 1998.

Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Cámara de Diputados. Diario de los Debates. México, 1930. pp. 234.