

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
“EL CASO DEL SISTEMA INTEGRAL DE TIENDAS Y FARMACIAS DEL ISSSTE”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ MUÑOZ

ASESOR: LIC. OSCAR PLUTARCO GALICIA GARCÍA

Junio 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULADO

Introducción	5
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO	9
1.1 Concepto de Estado	9
1.1.2 Concepto de Estado de Bienestar	10
1.2 Concepto de Derecho	11
1.3 Concepto de Derecho del Trabajo	12
1.4 Concepto de Derecho Burocrático	13
1.5 Concepto de Constitución	14
1.5.1 La Ley	15
1.5.2 Norma Jurídica	15
1.5.2.1 Jerarquización de las leyes en México	16
1.5.2.2 Normas jurídicas por sus Sanciones	17
1.5.3 Proceso de Emisión de Leyes en México	18
1.5.4 Las Garantías Individuales en México	24
1.5.4.1 Concepto de garantía	25
1.5.4.2 Garantía de Igualdad	28
1.5.4.3 Garantía de Libertad	28
1.5.4.4 Garantía de Propiedad	30
1.5.4.5 Garantía de Seguridad Jurídica	31
1.5.4.6 Garantía Sociales	33
1.6 Antecedentes sobre el Desarrollo de las Condiciones de Trabajo	34
1.6.1 Revolución Industrial	34
1.6.2 Desarrollo del Sindicalismo	35
1.6.3 Administración Científica	36
1.6.4 Época Paternalista	38
1.6.5 Psicología Industrial	40
1.6.6 Relaciones Humanas	41
CAPÍTULO 2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	45
2.1 Antecedentes Históricos	45
2.2 Concepto de Servicio Civil de Carrera	49
2.3 El Servicio Civil de Carrera en Inglaterra	50
2.4 El Servicio Civil de Carrera en Los Estados Unidos de América	53

2.5 El Servicio Civil de Carrera en Francia	55
2.6 El Servicio Civil de Carrera en México	58
2.6.1 Antecedentes Históricos	58
2.6.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC)	67
2.7. La evaluación de la Ley del SPC, en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE (SITyF)	69
2.7.1 Antecedentes históricos del SITyF	69
2.7.2 Objeto, misión, visión y beneficios del SITyF	74
2.7.3 Estructura Orgánica del SITyF	77
2.7.4 Personal sujeto del SITyF a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	78
2.7.5. Aplicación de la LSPC en el SITyF	80
2.7.5.1 Principales resultados de la aplicación de la Ley del SPC en el SITyF	82
CAPÍTULO 3. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	84
3.1 Título primero. Disposiciones generales: de la naturaleza y objeto de la Ley	84
3.2 Título segundo. De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema. Capítulo I: De los derechos. Capítulo II: De las obligaciones	89
3.3 Título tercero. De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.	94
3.3.1 Capítulo Primero	94
3.3.2 Capítulo Segundo. De la Estructura Funcional. Sección Primera. Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos	97
3.3.3 Sección segunda : Del registro único del servicio profesional de carrera	99
3.3.4 Capítulo Tercero. Del subsistema de ingreso.	101
3.3.5 Capítulo Cuarto. Del subsistema de desarrollo profesional	106
3.3.6 Capítulo Quinto. Del subsistema de capacitación y certificación de capacidades	109
3.3.7 Capítulo Seis. Del subsistema de evaluación del desempeño	112

3.3.8 Capítulo Siete. Del subsistema de separación	115
3.3.9 Capítulo Ocho. Del subsistema de control y evaluación.	118
3.3.10 Capítulo Nueve. De la estructura orgánica del sistema.	119
Sección primera. Del Instituto del Servicio Profesional de Carrera	
3.3.11 Sección segunda - Del consejo consultivo	123
3.3.12 Sección tercera - De los comités técnicos de profesionalización y selección	125
3.4 Título cuarto. Capítulo I. Del recurso de revocación	127
3.5. Perspectivas de la Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal	129
Conclusiones	133
Propuestas	137
Bibliografía	139
Legislación	141
Fuentes Electrónicas	141

Introducción

Desde que México surgió a la vida independiente, se han dictado decretos y leyes encaminadas a contar con una mejor burocracia, que cuente con los derechos esenciales establecidos en los principios del derecho del trabajo. Sin embargo a través de la historia, el manejo del personal configuró un sistema de botín, el cual se sustentó en el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se mantuvo en el poder por más de 60 años. Dicho sistema originó una forma de reclutamiento y selección de los cuadros administrativos en donde la estabilidad en el empleo estaba determinada por los tiempos en que se relevaban los gobiernos ejecutivos en los tres órdenes que conforman el sistema político mexicano, 6 años en los gobiernos locales y federal y 3 años en los municipios.

El sistema anterior ha generado a través del tiempo una serie de problemas, que van desde el orden laboral hasta la falta de cumplimiento de los objetivos propuestos para satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana al generar alta movilidad de servidores públicos que en los momentos de cambio, tienen a su cargo la implementación de obras y proyectos de beneficio social. Lo anterior, generó en el gobierno federal la inquietud de introducir algún mecanismo que permitiera a ciertos funcionarios mantenerse en sus puestos y que con ello se continuaran los programas por periodos mayores a los seis años. Por ello, durante el tiempo que se mantuvo el PRI en el poder ejecutivo federal, se realizaron varios esfuerzos para introducir el Servicio Civil de Carrera en México, sin que se lograra.

Por otra parte, la reforma mediante la cual se introduce el servicio civil, se ha discutido con fuerza en los círculos de gobierno, en la sociedad y en la academia, dando lugar a una prolifera discusión, de si es posible establecer en nuestro país, algo similar a lo que ha sido la historia de países, que han logrado establecer un servicio civil (denominado también: servicio profesional de carrera; servicio civil y carrera administrativa y carrera administrativa, principalmente), basado en el merito y con políticas avanzadas para el manejo de recursos humanos, en el sentido más humanístico, profesional y de desarrollo humano, esta discusión ha generado un gran consenso respecto de que dicha reforma es viable y necesaria para la administración pública en nuestro país.

El gran impulso por establecer un sistema profesional de carrera, que garantizará una mayor estabilidad y certidumbre a los servidores públicos llegó con la alternancia del poder en la esfera del ejecutivo. Gran parte de los argumentos que se esgrimieron, además de proteger a los trabajadores, fueron en torno de asegurar la conclusión de los programas que se habían planeado por periodos mayores a los seis años. Tocó al gobierno de Vicente Fox, promulgar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo objeto es establecer las bases para la organización y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

La Ley establece las líneas generales que comprenden la estructura del Sistema de Servicio Profesional en México, es decir, define una serie de subsistemas que permiten delinear la operación del reclutamiento, selección, capacitación, contratación y retiro de personas que han optado por prestar sus servicios en el sector público. Dichos subsistemas son el de Planeación de Recursos Humanos, el de Desarrollo Profesional, el de Capacitación y Certificación de Capacidades, el de Evaluación del Desempeño; el de Separación, todos ellos regidos y coordinados por la Secretaría de la Función Pública. Además se crearon algunas figuras administrativas para coordinar la operación del Servicio Profesional de Carrera con las dependencias de la Administración Pública Federal, tales como un Consejo Consultivo, Comités Técnicos de Profesionalización y Selección: La Ley también contempla el recurso de revocación para impugnar los resultados de los concursos para ingresar al Servicio profesional.

Pese a los buenos propósitos y a más de tres años de haber entrado en vigor dicha Ley, se observa que no ha cumplido con las expectativas que generó respecto a la igualdad de oportunidades en la selección, capacitación, acceso a un rango superior con base en el mérito, certificación del personal en funciones, etcétera. Lo anterior debido a que la Ley, tal y como fue diseñada no ha permitido que con su aplicación se logre establecer el Servicio Profesional en México y aunque establece un periodo de tres años para el desarrollo del servicio en las dependencias, no hay explícitamente sanciones, para aquellos que no la acaten. Con ello, los principios y subsistemas quedan en la mera descripción. En este

sentido, la Ley no cumple con los elementos de lo que sería un servicio civil de carrera semejante a los implementados en países como Francia, Inglaterra o los Estados Unidos de Norteamérica. En estos países, se han promulgado Leyes sobre el servicio civil, se han creado escuelas de administración pública que canalizan a los egresados a los niveles inferiores del servicio público y finalmente se cuenta con un organismo que sólo maneja el servicio civil. No así el caso de la Secretaría de la Función Pública, en donde se advierte que su función principal es la vigilancia y supervisión del gasto público, por lo que se ha descuidado la implementación del Servicio Profesional en todas las entidades de la administración pública federal.

En este marco la hipótesis del presente trabajo es que Ley del Servicio Profesional de Carrera, tal y como se diseñó y ha operado, viola las garantías constitucionales de los individuos de igualdad, libertad, seguridad jurídica para el trabajo y las garantías sociales.

Asimismo me propongo formular una reforma a la Ley del Servicio Profesional que sea acorde al modelo del Servicio Profesional que requiere el país, para avanzar a la modernidad en el manejo del personal al servicio del Estado.

Para la demostración de la hipótesis y el desarrollo de la reforma a la Ley, se han desarrollado tres capítulos. El primero se refiere al marco teórico, en el que se analizan los conceptos relevantes que componen el derecho del trabajo, la administración de personal, el proceso de la emisión de leyes en México, las garantías individuales, entre otros. En el segundo apartado se abordan los antecedentes históricos y elementos que conforman el servicio civil en Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, se revisan los decretos, leyes y acuerdos que se han formulado para establecer un adecuado sistema de personal y finalmente se evalúa la aplicación de la Ley del Servicio Profesional en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE, para lo cual se inicia con los hechos que le dieron origen a la institución, sus objetivos, la estructura administrativa que lo conforma, con lo que se determina el número de servidores públicos susceptibles de incorporarse al servicio profesional, y se concluye este apartado con las acciones y procedimientos que llevó a cabo el ISSSTE, para cumplir con lo que establece la Ley.

El último capítulo propone una reforma a la Ley del servicio profesional, que permita generar condiciones operativas en su aplicación, para que las disposiciones que plasman los subsistemas, con relación a periodos y mecanismos de incorporación sean con igualdad de oportunidades tanto para los servidores públicos que se encuentren en funciones, como para los del mercado laboral abierto.

Asimismo, en esta reforma se contempla la creación de un organismo autónomo que maneje el servicio profesional de carrera en México, el cual contará con atribuciones para impulsar la vinculación con las universidades que impartan la carrera de administración pública y otras profesiones necesarias en el servicio público, para que sus egresados ingresen a los niveles inferiores de la administración pública federal y que se preparen los cuadros de personal que iniciarán una carrera en un nivel inferior, para ir ascendiendo de acuerdo al mérito y con base en los exámenes requeridos y establecidos en la propia Ley.

El presente trabajo finaliza con una serie de argumentos concluyentes en torno a los tres capítulos desarrollados, cuya intención fundamental es demostrar o no, los supuestos señalados en las líneas anteriores.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

Para comprender cualquier proceso de investigación, es conveniente plantear el marco de referencia en el que se moverán las directrices principales de este trabajo. Por ello, se proponen los siguientes conceptos, en una primera aproximación al objeto de estudio que se tiene como propósito analizar.

1.1 Concepto de Estado

Iniciaremos con el término estado, el cual se dice fue ajeno a la Antigüedad, en esta época se usaron las denominaciones de polis, *res pública e imperium*. La idea moderna de estado nació en Italia con Maquivelo, quien la introdujo en la literatura¹. La palabra proviene de la voz latina *status*, pero los romanos no la utilizaron con el significado actual de estado, al referirse a su comunidad utilizaban el término pueblo romano o el de *res pública*.

Jorge Jellinek revela que aunque de una manera completamente aislada la palabra status se encontraba ya en Inglaterra en el siglo XIV y añade que el uso del término fue más frecuente en el siglo XV².

El príncipe (escrito en 1513) inicia con la frase “todos los estados, todas las dominaciones, que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”³. “La palabra estado devino en un término genérico, que comprendía a dos especies: república o principado, es decir dos formas de gobierno y de gobernar a los pueblos”⁴. Se dice que la palabra alcanzó consagración universal por el hecho de no tener una significación precisa, ni política ni jurídica, por lo que puede amparar diversos contenidos.

De una manera más amplia se pueden precisar tres sentidos: el primero en el que el término se utiliza para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características; el segundo para designar la forma de organización política surgida en el Occidente europeo después del renacimiento, el llamado estado moderno, y por último se reserva el

¹De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. México, FCE, 1994, p. 47.

²Citado en De la Cueva Mario. P. 48.

³Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Cuarta edición, México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1980, p. 49.

⁴*Ibidem*, De la Cueva, Mario, p. 49.

término para designar el régimen de estado, es decir, una organización que reúna ciertos requisitos no sólo de orden formal sino de orden espiritual⁵.

En este análisis nos guiaremos por la segunda orientación, por lo tanto, podríamos decir que el estado moderno es un sistema político representativo (separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil) que forma en un territorio y en el curso de un proceso histórico el "nacimiento de la nación" como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural.

Por otra parte, el Estado en su doble papel en el que integra los aspectos normativos (jurídico) de una sociedad y de aparato legislativo, judicial y militar que labora e impone coactivamente a la población, así con base en un mínimo de consenso, defiende si es necesario con el uso de la fuerza, de la que se reserva el monopolio por la Ley, sea ello considerado legítimo o no por la mayoría de la población.⁶

Desde la perspectiva marxista es la organización del ejercicio del poder por las clases dominantes, desde el punto de vista jurídico engloba un territorio, pueblo y soberanía.

1.1.2 Concepto de Estado de Bienestar

Como ocurre con otras acepciones no existe una definición única, ni tampoco hay consenso sobre el significado del Estado de Bienestar. Su denominación implicó una vocación social en la instrumentación de las políticas gubernamentales, en las que destacaban aspectos institucionales formales —formulación y aplicación de leyes—, sistemas, programas, beneficios y servicios que aseguraban necesidades sociales, cuya responsabilidad fue asumida en su mayor parte por los gobiernos. Por lo tanto, los rasgos fundamentales del Estado de Bienestar han sido tres: la lucha contra el desempleo, la provisión universal

⁵Martínez Silva, Mario (coordinador). *Concepto de Estado y Administración Pública*. Diccionario de Política y Administración. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. 1978, pp. 533-538.

⁶Gallino, Luciano. *Diccionario de sociología*. México 1995. Siglo XXI, p. 388.

pública de determinados servicios sociales y la garantía de un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos.⁷

Desde una perspectiva sistémica, Claus Offe nos dice que el Estado de Bienestar se configuró después de la Segunda Guerra Mundial como un instrumento pacificador de las democracias capitalistas avanzadas mediante dos mecanismos: el primero se refiere, a la obligación del aparato estatal de suministrar asistencia (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos, característicos de la sociedad mercantil, dicha asistencia se otorga en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. El segundo se basa en el reconocimiento formal que tienen los sindicatos, tanto en la negociación colectiva, como en la formación de planes públicos. Se considera que ambos componentes limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar la situación de luchas paralizante y contradictoria que constituía el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo al Estado de Bienestar.⁸

1.2 Concepto de Derecho

Etimológicamente la palabra derecho proviene del latín *directum*, el cual deriva de *dirigere* (dirigir, enderezar, encaminar), a su vez de *regere*, *regi*, *rectum* (conducir, guiar, conducir rectamente, bien). Por extraño que parezca la palabra derecho no descende de una palabra latina de morfología semejante e igual significado. La palabra latina que corresponde a derecho (o sus equivalentes en las lenguas modernas), es *jus* de antigua raíz indoiranica.

Derecho pertenece a una familia de palabras (de diferentes lenguajes), que se remontan a la raíz indoeuropea *rj*, la cual significa guiar o conducir. Así derecho implica dirección, guía, ordenación, detrás del derecho subyace la idea de regulación (de *regere*, *regir*, *regular*). Por otro lado, derecho connota lo recto (*rectum*: lo correcto, lo que está bien). Derecho recibe, con el significado descriptivo de *directum*, todas sus connotaciones incluyendo su carga emotiva.

⁷Huerta Carbonell, Jesús Ruiz. "Prólogo" en Muñoz de Bustillo, Rafael, *et. al. Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid. España, Alianza Universidad, 1989, p. 13.

⁸Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Barcelona, CONACULTA—Alianza Editorial, 1995, pp. 135-136.

El derecho es un sistema normativo, en dos sentidos: a) se compone de normas o requerimientos de conducta formulables (lingüísticamente), y b) prescribe (guía) y evalúa la conducta humana. El término derecho, además de designar un orden jurídico (o una parte significativa del mismo), se usa para referirse a una ventaja o un beneficio normativo conferido a un individuo o a una clase de individuos. En este sentido, derecho designa una permisión otorgada a alguien (o algunos para hacer u omitir cierta conducta con la garantía de la protección judicial).⁹

Como se puede observar y de acuerdo a lo que se plantea en la teoría, el concepto de derecho es amplio y con diversas connotaciones, por lo que su comprensión se da dentro del sistema o sociedad donde opera.

1.3 Concepto de Derecho del Trabajo

El Derecho del Trabajo se ha ubicado dentro de la clasificación más reciente que se ha efectuado al derecho: la rama del derecho social. Clasificación que nace cuando se aprecia que no todos los hombres son iguales como lo ha concebido el Derecho Común, sino que existen clases sociales cuya debilidad ocasiona que tengan que ser protegidas con mayor atención. Con el Derecho Social, se busca una nivelación a las desigualdades existentes en la sociedad, dejando de ser un punto de partida la igualdad de las partes, para convertirse en una meta del derecho laboral.

Dentro de este marco, nace el artículo 123 de nuestra Constitución, precepto que establece la base fundamental del Derecho del Trabajo en nuestro país, buscando lograr el equilibrio entre los dos factores de la producción, a efecto de lograr que desaparezcan las desigualdades económicas y culturales que existen entre la clase trabajadora y la patronal, esto con el objeto de conseguir la anhelada **Justicia Social**; razonamientos que dieron origen a nuestra Legislación laboral, como puede observarse en la exposición de motivos de la actual Ley Federal del Trabajo que nos rige, en el cual se estableció que: *“el derecho del trabajo constituye una unidad indisoluble, pues todos sus principios o instituciones*

⁹Tamayo Y Salmorán, Rolando. “Derecho”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. México, UNAM-Porrúa, 2001, pp. 1092-1102.

tienden a una misma función, que es la regulación armónica y justa de las relaciones entre el capital y el trabajo”.

Dicha Justicia social debemos entenderla como aquélla que tutela los intereses sociales, preservando el interés de toda una sociedad; es decir, el de la nación; pero como no todos los intereses de un país son los mismos, los intereses sociales velan por aquellos que representan la mayoría en una colectividad, satisfaciendo alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios, solucionando o evitando algún problema de cualquier índole que afecte a dicho grupo, mejorando sus condiciones de vida. Así, coincidimos con que la Justicia Social es aquélla que *“busca afanosamente un equilibrio y una justa armonización entre el capital y el trabajo, estando íntimamente vinculado al bien común”*.¹⁰

Muchos son los juristas que han realizado diversas definiciones del Derecho del Trabajo, sin embargo, todos coinciden en que es una disciplina que tiende a lograr la Justicia Social; consideramos que una de las definiciones más completas es la que nos proporciona el maestro Sánchez Alvarado quien define al Derecho del Trabajo como *“el conjunto de principios y normas que regulan, en su aspecto individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patronos; entre trabajadores entre sí y entre patronos entre sí, mediante intervención del Estado, con objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponde para que pueda alcanzar su destino”*.¹¹

1.4 Concepto de Derecho Burocrático

Disciplina o rama del derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores; que establece además las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.¹²

¹⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1976, p.710. Citado en Santillán, Sonia. *Apuntes de derecho procesal de trabajo*, Unidad I. México, Mimeo, 2003, pp.2-3.

¹¹ Sánchez Alvarado, Alfredo, *Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Volumen I, Oficinas Asesores del Trabajo, México, 1967, p.58. *Ibidem*, p. 3.

¹² Acosta Romero, Miguel. *Derecho burocrático mexicano*. Tercera edición, México, Porrúa, 2002, p. 50.

1.5 Concepto de Constitución

De manera general la Constitución determina la forma del Estado y de gobierno; es decir, es la Ley fundamental de la organización de un Estado. De acuerdo con Jorge Carpizo, cualquier Estado posee una constitución, que es el conjunto de relaciones que se verifican en esa comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y pueblo y el logro de un cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran.

La Constitución puede ser contemplada desde dos diversos ángulos: la constitución material y la constitución formal.

En sentido material la Constitución se estima como la organización y vida del Estado. Para Fernando Lasalle este tipo de Constitución representa específicamente, la suma de los factores reales de poder. Estos factores se explican como los elementos interactuantes o poderes dinámicos que determinan la organización, el régimen y la estructura del Estado.¹³

La Constitución formal implica que las normas que se encuentran en el documento llamado Constitución, sólo se modifican o se crean a través de un procedimiento y órgano especiales. Este procedimiento es más complicado que el que se sigue para reformar la legislación ordinaria. Todo país tiene una constitución en sentido material, pero únicamente los países con constitución escrita la tienen desde el punto de vista formal.¹⁴

Una de las cuestiones más discutidas dentro de las constituciones, han sido las reformas a las que se ven sujetas, y aunado esta posibilidad se encuentra el procedimiento que se tiene que llevar a cabo para esa reformulación, el cual puede ser muy complejo de acuerdo al país de que se trate.

En el caso de nuestro país, la facultad de adicionar o reformar la Constitución corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados conforme al artículo 135 (procedimiento de revisión constitucional), el cual señala que "...para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde

¹³Santos Azuela, Héctor. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. México, Pearson Educación, 1999, p. 76.

¹⁴Carpizo McGregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Porrúa, 1999, pp. 294-295.

las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...”

1.5.1 La Ley

Del latín *lex*, que, según la opinión más generalizada, se deriva del vocablo *legere* que significa que se lee. Algunos autores derivan *lex de ligare*, para resaltar el carácter obligatorio de las leyes. En un sentido amplio se entiende por Ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. En este sentido el vocablo comprende tanto las leyes causales o naturales, las leyes lógicas y matemáticas como las leyes normativas.¹⁵

Por leyes normativas se entiende todo juicio mediante el cual se impone cierta conducta como debida. Es característica de la Ley normativa la posibilidad de su incumplimiento, es decir, las contingencias (no necesidad) de la relación que expresa la realidad; y que presupone por ende, la libertad de quien debe cumplirla y en consecuencia, es reguladora exclusivamente de la conducta humana. Las leyes normativas tienen por fin el provocar el comportamiento que establecen como debido, y no expresar relaciones con fines prácticos explicativos ni de correcto razonar.

Son leyes normativas las morales y jurídicas; éstas pueden conceptuarse como normas jurídicas generales y abstractas. Por ello, se presentan como un acto de autoridad que tiene elementos característicos tales como: la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Se distingue de los actos administrativos y jurisdiccionales, en cuanto que éstos son esencialmente concretos.¹⁶

1.5.2 Norma Jurídica

La palabra norma se utiliza en diferentes contextos para significar tanto las regularidades que ocurren como las que se esperan deban ocurrir. También suele usarse normas para designar los artículos de un código como el civil. Pero en el sentido propio en que la palabra es usada por los juristas, norma significa un enunciado producido por un funcionario público, o bien por un particular pero especialmente autorizado para producirlas. Ahora bien, a pesar de que el derecho

¹⁵Gaxiola Moraila, Federico Jorge, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit, pp. 2335-2336.

¹⁶Burgoa O, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. México, Porrúa, 2003, p. 267.

puede definirse y de hecho se hace, como un conjunto de normas, de todos modos no existe unanimidad en la teoría del derecho sobre qué es o como debe definirse la norma jurídica. Las normas jurídicas se concretizan en leyes, las cuales tienen como fuente primaria a la Constitución y a partir de ésta se deriva una jerarquización, la cual se expondrá en las siguientes líneas, junto con otros conceptos, los cuales son importantes para el objeto de estudio analizado.

1.5.2.1 Jerarquización de las leyes en México

El precepto fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano lo formula el artículo 133: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados” (principio de la supremacía de la Constitución).

El precepto revela dos grados superiores de la jerarquía normativa, con el mismo rango:

1. La Constitución Federal.
2. Las Leyes Federales y los tratados internacionales.

Los siguientes grados, se definen considerando las disposiciones de los artículos 42, 43, 44 y 48 constitucionales, en donde las normas se determinan por el ámbito espacial del territorio de los Estados de la Federación y el de las islas, que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

En seguida se encuentran las locales ordinarias (orgánicas de comportamiento o mixtas). Un quinto peldaño de la escala jerárquica lo constituyen las normas reglamentarias; el sexto a las municipales y el último a las individualizadas (contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos).

La jerarquía se determina de la siguiente forma: después de la Constitución Federal, siguen las Leyes Federales y Tratados, aparecen las normas locales (Leyes, reglamentos, decretos); luego las disposiciones reglamentarias y, en último término, las normas individualizadas.¹⁷ Lo anterior se ejemplifica con el siguiente cuadro:

DERECHO FEDERAL	
1.- Constitución Federal	2.- Leyes Federales y Tratados
DERECHO LOCAL	
1.- Leyes ordinarias	Constituciones locales
2.- Leyes reglamentarias	Leyes ordinarias
3.- Normas individualizadas	Leyes reglamentarias
	Leyes municipales
	Normas individualizadas
ÁMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA:	ÁMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA:
Distrito Federal y zonas a que se refiere el art. 48 constitucional	Estados Federados y zonas dependientes de los Gobiernos de dichos Estados, según art. 48 constitucional.

Fuente: García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Trigésimo Primera Edición, México, Porrúa, 1980. p. 88.

1.5.2.2 Normas jurídicas por sus Sanciones

De vital importancia resulta conocer los tipos de leyes que reconoce la doctrina, para determinar sus sanciones, el jurista ruso N. Korkounov divide éstas en:¹⁸

1. Leges perfectae
2. Leges plus quam perfectae
3. Leges minus quam perfectae
4. Leges imperfectae

¹⁷García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Trigésimo Primera Edición, México, Porrúa, 1980, pp. 87-88.

¹⁸Ibidem, pp. 89-91.

Las Leyes perfectas son aquellas cuya sanción consiste en la inexistencia o nulidad de los actos que las vulneran. Se dice que tal sanción es la más eficaz, porque el infractor no logra el fin que se propuso al violar la norma. Algunas veces el acto violatorio es considerado por la Ley como inexistente, lo que equivale a privarlo de consecuencias jurídicas; otras, puede engendrar ciertos efectos, pero existe la posibilidad de nulificarlos.

Las *Leges plus quam perfectae*, son aquellas en que la hipótesis de la norma sancionadora impone al infractor un castigo y exige, además, una reparación pecuniaria.

Un tercer grupo de normas está integrado por aquellas cuyas violación no impide que el acto violatorio produzca efectos jurídicos, pero hace al sujeto acreedor de un castigo, A los preceptos de esta índole se les denominó *Leges minus quam perfectae*.

Las Leyes imperfectas, son las que no tienen una sanción. Dichas leyes de acuerdo con García Máynez no sancionadas jurídicamente son muy numerosas en el derecho público y sobre todo, en el internacional. Las que fijan los deberes de las autoridades supremas carecen a menudo de sanción, y lo propio ocurre con casi todos los preceptos reguladores de relaciones jurídicas entre Estados soberanos.

1.5.3 Proceso de Emisión de Leyes en México

Se reconocen seis etapas en la emisión de leyes en nuestro país, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación sanción, publicación e iniciación a la vigencia. El procedimiento a seguir para la formulación y reglas que regulan este proceso se hayan contenidas en los artículos 71, 72 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el 3 y 4 del Código Civil Federal. Los primeros se refieren a la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; los últimos fijan reglas sobre iniciación de la vigencia. Los poderes ejecutivo y legislativo intervienen en la elaboración de las leyes federales. El legislativo tiene participación en las tres primeras etapas; y el ejecutivo en las tres restantes. De acuerdo a lo establecido en las líneas anteriores se describirán cada una de las etapas de este proceso.

a) Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado y los particulares someten a la consideración del Congreso un proyecto de Ley. “El derecho de iniciar leyes o decretos compete –según el artículo 71 de la Constitución y el Reglamento de Debates de la Cámara de Diputados¹⁹:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

De acuerdo a lo que dispone el Reglamento de Debates de la Cámara de diputados, con base en el segundo párrafo del artículo 71 de la Constitución, las iniciativas de Ley o decreto que presenten los miembros de las Cámaras deben cubrir alguno de los siguientes trámites:

- ✓ Presentarse a nombre de todo un grupo parlamentario.
- ✓ Presentarse por un grupo de al menos cinco diputados pertenecientes a por lo menos dos partidos políticos diferentes.
- ✓ Presentarse por el total de diputados de una misma entidad federativa.²⁰

Dichas iniciativas se presentarán por escrito debiendo contener una parte expositiva donde se funde su contenido y otra parte relativa a la propuesta concreta que se pretende someter a la consideración, firmadas por sus autores y deberán dirigirse a los secretarios de la Cámaras.

Las iniciativas de Ley o decreto presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas y por la Cámara de Senadores pasarán a las comisiones para su estudio y dictamen.

Las que presenten los diputados pasarán a comisión para su estudio o dictamen, pero, se les podrá dispensar uno o varios trámites de acuerdo con lo que se establezca en el Reglamento de Debates de esta Cámara.

b) Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben ser o no ser aprobadas. “Todo proyecto de Ley o

¹⁹El reglamento de Debates de la Cámara de Diputados establece la facultad de la iniciativa de ley para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la materia respectiva.

²⁰Reglamento interior y de debates de la Cámara de Diputados, 2007. [http://www.diputados.gob.mx/comisiones/regypp/indicat,htm](http://www.diputados.gob.mx/comisiones/regypp/indicat.htm)

decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.²¹

“La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados” (fracción H del artículo 72 Constitucional).

La Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de Ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora.

- c) **Aprobación.** Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de Ley. La aprobación puede ser total o parcial.
- d) **Sanción.** Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.
- e) **Derecho de veto.** El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso.
- f) **Promulgación.** Algunos autores refieren en el proceso legislativo de México las expresiones sanción, promulgación y publicación. Por lo que se entiende por promulgación la publicación formal de la Ley. De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre la promulgación y la publicación. Las dos palabras tienen el mismo significado cuando a la Ley se refieren, y así lo demuestra el empleo que se les ha dado en lo jurídico; en la Constitución y en los Códigos de los años de 1970 y 1984, los cuales emplearon indistintamente los dos términos para expresar la misma idea (artículos 70, 72, inciso a, y 89, fracción I y 2 a 4, respectivamente). Sin embargo y de acuerdo a García Máynez la promulgación de la Ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la Ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria; por el

²¹ Artículo 71, párrafo primero, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica, naturalmente, que la Ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Como se ve, la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de estas fases y hay que darles nombre especial. En consecuencia, con lo anterior se emplearan tres diversos términos para referirse a esos actos: a) *sanción*, para la aprobación de la Ley por el Ejecutivo; b) *promulgación*, para el reconocimiento formal por éste de que la Ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida; c) publicación, para el acto de hacer posible el conocimiento de la Ley, por los medios establecidos para tal efecto.²²

- g) Publicación.-** Es el acto por el cual la Ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación. Adicionalmente, en México existen los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. En estos Diarios se publican leyes de carácter local.

Las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación, se encuentran consignadas en los siguientes incisos del artículo 72 de la Constitución:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de Ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será Ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de Ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de Ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

²² *Ibidem*, pp. 60-61.

E. Si un proyecto de Ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la Ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de Ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de Ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Las reglas señaladas podrían esquematizarse en el cuadro siguiente:²³

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO				
FRACCIÓN	CÁMARA DE ORIGEN	CÁMARA REVISORA	RESULTADO	P. EJEC.
A	Primer caso: Aprueba	Aprueba	Pasa al ejecutivo	Pública
D	Segundo caso: aprueba	rechaza totalmente	vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de ser discutido nuevamente	
D	aprueba nuevamente	desecha nuevamente	El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.	

²³García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, pp. 58-59.

FRACCIÓN	CÁMARA DE ORIGEN	CÁMARA REVISORA	RESULTADO	P. EJE.
D	Tercer caso: aprueba aprueba nuevamente	rechaza totalmente Aprueba	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente. pasa al Ejecutivo	Publica
E	Cuarto caso: Aprueba Aprueba supresión, reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adiciona	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones pasa al Ejecutivo	Publica
A	Primer caso: Aprueba	Aprueba	Pasa al ejecutivo	Pública
E	Quinto caso: Aprueba Rechaza supresión reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adiciona Insiste en supresiones adiciones o reformas	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones	
E E	Sexto caso: Aprueba Rechaza supresión reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adiciona rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones pasa al Ejecutivo	pública
G	Séptimo caso: Rechaza		no puede volver a presentarse en las sesiones del año	

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

FRACCIÓN	CÁMARA DE ORIGEN	CÁMARA REVISORA	P. EJECUTIVO	RESULTADO.
C	Aprueba	Aprueba	desecha en todo o en parte	vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones
C	insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos	Insiste por la misma mayoría	debe ordenar la publicación	

h) Iniciación de la vigencia.- Existen dos formas para la iniciación de la vigencia: sucesiva y sincrónicamente. Las reglas concernientes a los dos las enuncia al artículo 3° del Código Civil Federal. Este precepto dice así: “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos a tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y

sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. El sistema sincrónico se encuentra establecido en el artículo 4 del Código Civil Federal, que dispone que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Son dos las situaciones que se presentan: para fijar la fecha de iniciación de la vigencia, primero lo referente al lugar en que el Diario Oficial se publica, en este caso se tendrán que contar tres días a partir de que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel que la norma entra en vigor, recibe, el nombre de *vacatio legis*. La *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto *estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo*. Concluido dicho lapso, la Ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aun cuando, de hecho, no tengan o no haya podido tener noticia de la nueva disposición legal. Esta exigencia de la seguridad jurídica se formula diciendo que la ignorancia de las leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie aprovecha. El principio sufre una excepción en nuestro sistema, con los individuos que por su apartamiento de las vías de comunicación o su situación económica, dejan de cumplir la Ley que ignoraban. En tal hipótesis, pueden los jueces eximirles de las sanciones en que hubieren incurrido o, de ser posible, concederles un plazo para que cumplan; pero en ambos casos se exige que el Ministerio Público esté de acuerdo, y no se trate de leyes que afecten directamente al interno público.²⁴

1.5.4 Las Garantías Individuales en México

La formación del Estado de derecho que procura el orden social y en consecuencia la aplicación de la ley en la resolución de los conflictos de diversa

²⁴ Artículo 21 del Código Civil Federal, *Ibidem*, p. 59.

índole, nos lleva necesariamente al análisis de las garantías individuales, debido a que son éstas la que limitan el ejercicio del poder público, para con los gobernados.

1.5.41 Concepto de garantía

La palabra “garantía” proviene del término anglosajón “warranty” o “warantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Equivale, pues, en un sentido amplio, a “aseguramiento” o “afianzamiento”, pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia” o “apoyo”. Jurídicamente, el vocablo y el concepto “garantía” se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.²⁵

El concepto “garantía” en derecho público significa diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un Estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base la sustentación del orden constitucional.

De acuerdo a lo que plantea Ignacio Burgoa, citando a Jellinek, nos dice que se reconoce en las garantías del derecho público, las garantías sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y, en general, los elementos diversos que se dan en la dinámica de la sociedad; garantías políticas, dentro de las que comprende la organización misma del Estado y el principio de división de poderes; y jurídicas que se traducen en los sistemas de fiscalización de los órganos estatales, de responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios para hacer efectivas las normas de derecho objetivo.²⁶

En atención a las diversas acepciones del vocablo y de la idea “garantía” dentro del campo del derecho, el significado se contrae respecto a la relación jurídica de supra a subordinación que surge del llamado “derecho público subjetivo” del gobernado y que equivale, en cierta medida, a los “derechos del hombre” de la Declaración francesa de 1789 y a la Constitución de 1857. Desde el punto de vista de la Constitución vigente, las “garantías individuales” implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de

²⁵Burgoa Ignacio. *Las garantías individuales*. 33ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 161.

²⁶*Ibidem*, pp. 162-163.

derecho, sino lo que se ha entendido por “derechos del gobernado” frente al poder público. En la vida de cualquier estado o sociedad existen tres tipos de relaciones, a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación.²⁷

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan por una variedad de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Las relaciones de supraordenación se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un estado o sociedad, en la que se norma la actuación de cada uno de ellos; y si estas normas se consagran en el derecho positivo, la rama de éste que la instituya, configura tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo en sus aspectos orgánicos.²⁸

A diferencia de los dos tipos de relaciones, anteriores, que reconocen una situación igualitaria o de paridad formal entre sus sujetos (gobernados entre sí o autoridades entre sí), las relaciones de supra o subordinación descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobernado, por el otro. En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.²⁹

La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber, el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad. Es evidente que dentro de esa concepción, las garantías consignadas constitucionalmente fueron establecidas para tutelar los derechos o la esfera jurídica en general del individuo frente a los actos de poder público.³⁰

En este conjunto de relaciones Burgoa concluye que las garantías no pueden ser consideradas individuales, debido a que existen otros sujetos, como

²⁷ *Ibidem*, p. 165.

²⁸ *Ibidem*, p. 166.

²⁹ *Ibidem*, p. 167.

³⁰ *Ibidem*, pp. 168-169.

centros de imputación de las normas jurídicas, bajo la vigencia de la Constitución de 1917, y hasta la actualidad, las cuales serían los siguientes: los individuos o las personas físicas; las personas morales del derecho privado; las personas morales del derecho social, tales como los sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias; las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados. Todos estos sujetos centros de imputación de la normatividad jurídica en lo que atañe a las relaciones de coordinación y de supra a subordinación que se registran en la vida del Estado mexicano.³¹ En síntesis todos estos sujetos son susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad.

Por tanto y de acuerdo a Burgoa el concepto de Garantía se integra con los siguientes elementos:

1. Relación Jurídica de supra a subordinación entre el gobernado y el Estado y sus autoridades.
2. Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).³²

Una vez establecido el concepto de garantía y de los elementos que la componen, es conveniente establecer que la Constitución de México reconoce en su contenido las garantías individuales y las garantías sociales. Dentro de las primeras se encuentran las de igualdad, libertad, de propiedad y de seguridad jurídica. Las garantías sociales vienen a complementar a las individuales y conllevan una idea de igualdad de oportunidades y que a cada cual se le otorgue lo que le corresponde de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, que cada

³¹ *Ibidem*, p. 169.

³² *Ibidem*, p. 187.

hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para llevar una vida humana y digna.³³

1.5.4.2 Garantía de Igualdad

La idea de igualdad ha sido, una exigencia ética fundamental que ha preocupado profundamente a la ciencia política, a la filosofía política, así como a la dogmática jurídica y a la filosofía del derecho. Dentro del mundo del derecho puede ser considerada en dos aspectos fundamentales: como un ideal igualitario y como un principio de justicia. Estos dos aspectos de la idea de igualdad aparecen, como veremos, en la noción de “garantía de igualdad”, propios de la dogmática constitucional.

El ideal igualitario se mantiene prácticamente inalterable desde la formulación de los estoicos; su postura básica era: “vivir con arreglo a la naturaleza”. Entre la naturaleza y la naturaleza humana hay una adecuación moral fundamental. La naturaleza racional del hombre le impone a éste actuar de conformidad con la *recta ratio* común a todos los hombres, puesto que son conformes a la naturaleza racional de todos ellos. Esta concepción trae como resultado el ideal de un derecho común a todos: un “derecho” para el género humano, cuya característica cosmopolita y universal se deja fácilmente sentir en la expresión “*ius Pentium*” que los romanos harían célebre.

En México las garantías de igualdad son: goce para todo individuo de las garantías que otorga la Constitución; prohibición de la esclavitud; igualdad de derechos sin distinción de sexos; prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; prohibición de fueros; prohibición de ser sometido a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales.

1.5.4.3 Garantía de Libertad

Del latín *libertas atis* que indica la condición del hombre no sujeto a esclavitud.³⁴ En este rubro se agrupan todas las libertades incluidas dentro de las

³³ *Ibidem*, p. 194.

³⁴ Adame Goddard, Jorge. “Libertad”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., pp. 2265-2366.

garantías individuales contenidas en la Constitución. Otros derechos se agrupan bajo los rubros generales de igualdad ante la ley, seguridad jurídica y derechos sociales.

Las libertades constitucionales o públicas fueron inicialmente establecidas en catálogos más o menos amplios, conocidos como declaraciones de derecho, dentro de la filosofía del derecho natural en el siglo XVIII. Sus dos características principales fueron la trascendencia y el universalismo de las libertades consagradas. Dichas libertades eran trascendentes debido a que su existencia es anterior e independiente al Estado y a la asamblea legislativa que las promulga. El acto de su promulgación constituye una constatación o declaración y no una creación de las libertades. Por ello, la declaración de derechos aparece como la primera parte de las Constituciones, previa a las disposiciones sobre las organizaciones del Estado.

Con la Constitución de 1917, el concepto tradicional de libertades públicas, declaradas en forma abstracta, fue transformado, por lo que la doctrina ha dado preponderancia a la eficacia de las libertades, estableciéndose los medios para su protección como una decisión fundamental y se relativizan ciertas expresiones de la libertad; sobre todo, las que se refieren a la propiedad y libertades económicas, para limitarlas con una función social.

Esta tendencia ha proseguido en otras Constituciones de países europeos desde 1919 a la fecha. De las distintas clasificaciones pueden sugerirse, como la más general, las libertades individuales y las colectivas.

Dentro de las libertades individuales pueden enunciarse: la libertad de planeación familiar, libertad de trabajo, nadie puede ser privado del producto de su trabajo si no es por resolución judicial, nulidad de pactos contra la dignidad humana; posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa (la ley establece las condiciones para la portación de armas); libertad de traslado interno y externo del país; abolición de la pena de muerte salvo en los casos consignados en la Constitución; libertad de pensamiento; libertad de información; libertad de imprenta; libertad de conciencia; libertad de culto; inviolabilidad de la correspondencia; inviolabilidad del domicilio; libertad de asociación y reunión;

reunión con fin político; manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta; prohibición de extradición de reos políticos.³⁵

1.5.4.4 Garantía de Propiedad

Del latín *propietasatis* dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio. Los romanos concibieron a la propiedad como la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa. Estos beneficios comprendían el *jus utendi o usus*, es decir, la facultad de servirse de la cosa conforme a su naturaleza; el *jus fruendi o fructus*, que otorgaba el derecho a percibir el producto de la misma; el *jus abutendi o abusus*, que confería incluso el poder de distribuirla y, por último, el *jus vindicandi*, que permitía su reclamo de otros detentadores o poseedores.³⁶

No obstante, es claro que –como hoy- este derecho no podía ser, de ninguna manera, absoluto. Por lo tanto, los romanos establecieron algunas limitaciones en función precisamente de interés social: así, no podía modificarse el curso de las aguas, debía permitirse el paso a terceras personas en caso necesario, se imponían limitaciones a la altura de los edificios, etc.

La propiedad podía adquirirse de diversas maneras, que se agrupan según su naturaleza en dos grandes áreas: los modos originarios y los derivativos. El primer grupo supone un origen impreciso, en cuyo caso la transmisión no puede atribuirse a nadie en especial. El derecho a la propiedad nace, pues, desvinculado de una persona anterior, como sucede en el caso de la *ocupatio*, de la accesión, de la *specificatio*, *confusio* y *conmixtio*, descubrimientos de tesoros y recolección de frutos. Son, en general, medios primitivos en que difícilmente puede establecerse una derivación estrictamente jurídica.

En el segundo grupo –modos derivativos- tal relación aparece claramente definida fundamentalmente porque hay una persona a quien imputar en propiedad la cosa precisamente antes de que se opere la trasmisión. Ellos son la *mancipatio*, la in jure *cessio*, la *traditio*, la *adjudicatio*, la *assigantio*, el legado y la *usucapio*.

³⁵ Carpizo McGregor, *op. cit.*, p. 485.

³⁶ Márquez González, José Antonio. "Propiedad", en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, *op. cit.*, pp. 3086-3088.

El derecho de la propiedad terminaba cuando sucedía la destrucción de la cosa, cuando ya no podía apropiarse en forma particular, o cuando los animales salvajes recobraban su libertad. La garantía sobre la propiedad se encuentra sustentada en el artículo 27 de la Constitución.

1.5.4.5 Garantía de Seguridad Jurídica

La palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados. En sentido amplio, indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida social, el hombre necesita, por una parte tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y por otra parte, saber como ha de comportarse respecto de los demás. Esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse seguridad jurídica.³⁷

El asegurar la existencia de ciertos comportamientos en la vida social es necesario para la subsistencia de la misma. Para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad respeten los bienes y las vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública que dichos comportamientos habrán de llevarse a cabo. Recaséns Fiches estima que es tan importante la seguridad en la vida social que su consecución es el motivo principal (histórico o sociológico) del nacimiento del derecho.

La seguridad jurídica la define Delos así: es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad para protección y reparación". Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

³⁷Adame Goddard, Jorge. "Seguridad Jurídica", en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., pp. 3429-3430.

La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados: pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de la policía, leyes apropiadas, etcétera. Desde el punto de vista objetivo, equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La seguridad jurídica es uno de los fines principales del derecho. Para los autores emparentados con el idealismo Kantiano, incluido Kelsen, que niegan la existencia de una ética material de bienes y fines, la seguridad viene a ser la característica esencial de lo jurídico. Donde existe una conducta cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción que impone el Estado, dicen, existe un deber jurídico, independientemente de cuál sea su contenido. Esta afirmación lleva a examinar la cuestión de las relaciones que existen entre la seguridad y la justicia.

Es evidente que para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla, que sea eficaz. Ahora bien, puede existir una ordenación de conductas, impuestas por los órganos establecidos, que se cumpla y contenga, sin embargo, disposiciones contrarias a la justicia, como en la que los gobernantes puedan en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos, o de que pueden castigarlos por delitos no tipificados previamente.

¿Cabe afirmar que tal ordenación produce seguridad? Lo que interesa a la sociedad es asegurar el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida social, o sea de conductas que implican la realización, parcial pero efectiva, del criterio de dar a cada cual lo suyo. Esto hace ver que el criterio racional de la justicia (o jurisprudencia) es necesario para que haya seguridad jurídica efectiva: gracias a ese criterio se disciernen, de manera objetiva, las conductas cuyo cumplimiento es necesario asegurar, si falta o falla ese criterio de justicia, se corre el riesgo de asegurar el cumplimiento de conducta cuya realización más bien

infunde temor que paz. La seguridad jurídica implica, por consiguiente, no solo que el orden social sea eficaz sino que también sea justo.

Las garantías de seguridad jurídica son: derecho de petición; a toda petición la autoridad contestará por escrito; irretroactividad de la Ley; privación de derechos solo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso; principio de legalidad; prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales; principio de autoridad competente; mandamiento judicial escrito, fundado y motivado para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; detención solo con orden judicial; abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil; prohibiciones de hacerse justicia por propia mano; expedita y eficaz administración de justicia; prisión preventiva solo por delitos que tengan pena corporal; garantías del auto de formal prisión; garantías del acusado en todo proceso criminal; solo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos; prohibición de penas infamantes y trascendentes; nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito; los juicios criminales no pueden tener mas de tres instancias.

1.5.4.6 Garantía Sociales

Las garantías sociales complementan a las individuales, llevan la idea de la igualdad de oportunidades y que a cada cual se le otorgue lo que le corresponde de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, que cada hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana y digna.

Son las disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de la sociedad en general o de grupos humanos en especial, conforme a criterios de justicia y de bienestar.

Dichas garantías se encuentran contenidas en los artículos: 3°, 4°, 28 y 123 de la Constitución que se refieren, respectivamente a la educación, vivienda, a la salud, a la protección de los pueblos indios, a los derechos de la nación sobre sus recursos, a la proscripción del latifundismo y a la protección del campesino, a la prohibición de monopolios y a la tutela del trabajador. Sin embargo, en otras disposiciones constitucionales también se hacen referencias a aspectos vinculados

con las garantías sociales. Tal es el caso de los artículos 25 y 26 relativos a las facultades del Estado en materia económica y del artículo 73, que confiere al Congreso de la Unión facultades para legislar en materias que incluyen las garantías sociales.³⁸

1.6 Antecedentes sobre el Desarrollo de las Condiciones de Trabajo

Con motivo del desarrollo del capitalismo se incrementó en los países desarrollados, la creación de fábricas y la desaparición de los pequeños talleres artesanales, con ello se liberó una gran fuerza de trabajo que se ubicó precisamente, en las empresas que lograron absorber los adelantos científicos de la época. Lo anterior generó una clase social que en un principio surgió sin ninguna protección legal y como único medio de subsistencia contaba con su fuerza de trabajo. Como respuesta a las condiciones de trabajo de ese entonces surgieron numerosos enfoques en el ámbito de las ciencias sociales que buscaban explicar la importancia del recurso humano en las organizaciones, así como garantizar condiciones adecuadas en el trabajo, que permitiera satisfacer sus necesidades en todos los ámbitos en que el ser humano interrelaciona. Estos aspectos son el motivo de las siguientes líneas.

1.6.1 Revolución Industrial³⁹

La Revolución Industrial iniciada en Inglaterra, trajo consigo cambios en la estructura económico-social, creando las bases para introducir nuevos métodos y técnicas fabriles que transformaron radicalmente los procesos de producción industrial.

La Revolución Industrial abarca un período en el que surgió un sistema fabril y la sustitución de la fuerza humana por la máquina. El trabajo industrial ya no se efectuaba en casa, en su lugar mucha gente trabajaba en una fábrica. Esto hizo posible la supervisión y control más cercano de los trabajadores. También fue posible manejar con más eficacia los procesos de producción. La invención y

³⁸Contreras Castellanos, Julio Cesar. *Las garantías individuales en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 291-299.

³⁹French L., Wendell. *Administración de personal*. México, Limusa, 1983, pp. 37-41.

fabricación de maquinaria accionada por electricidad, se efectuaron a la par del desarrollo del sistema fabril.⁴⁰

Las características más importantes de la Revolución Industrial son: la división y especialización del trabajo, producción en masa, automatización, eliminación de trabajos físicos pesados.

Todos estos avances están estrechamente relacionados y han evolucionado de manera conjunta. La división y especialización del trabajo, han permitido al trabajador convertirse en experto en alguna área de la producción. Esto ha conducido a desarrollar habilidades específicas que condujeron a incrementar la cantidad y calidad del producto. La idea de grandes cantidades se volvió parte del criterio de la producción en masa. Para esta época se hizo evidente que se podía incrementar la producción y ensamble en serie mediante la automatización.

La automatización implicaba el uso de las máquinas y sustituye a los trabajadores. Al utilizar la electricidad para accionar las máquinas, fue posible eliminar en gran parte el trabajo físico pesado de la mayoría de las actividades. Junto con el creciente uso de trabajo especializado y maquinaria surgieron los tipos clave de personal. Durante la Revolución industrial, el trabajo del científico y del ingeniero se volvió particularmente importante y la ciencia y la tecnología alcanzaron nuevos niveles de complejidad.

Sin embargo, no todas las implicaciones de la Revolución Industrial fueron positivas. El incremento de la industrialización produjo también nuevos problemas humanos. El materialismo, disciplina, monotonía, aburrimiento, destitución en el trabajo, impersonalidad, interdependencia del trabajador y fenómenos relacionados con el comportamiento, también provienen de esta nueva era industrial.

1.6.2 Desarrollo del Sindicalismo

Poco después del advenimiento del sistema fabril, se empezaron a reunir grupos de trabajadores para estudiar los intereses y problemas que tenían en común. Inicialmente analizaron el abuso de los niños, el número de horas de

⁴⁰Davis, Keith y Newstrom, Jhon W. *Comportamiento humano en el trabajo*. Octava edición, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 7-8.

trabajo y las deficientes condiciones de trabajo. Sin embargo, el tiempo extra se convirtió en el punto central de las condiciones económicas. Lo más importante fue la tasa salarial de los trabajadores. Después se le dio más énfasis a los problemas económicos en lo referente a las prestaciones y servicios al empleado. Los trabajadores se reunieron para solucionar o tratar asuntos de interés común y mejorar sus condiciones.

Los antecedentes acerca de las relaciones patrón-empleado, sirvieron para que los trabajadores posteriores se dieran cuenta de que se podía muy poco o nada, cuando ciertos problemas trataban individualmente con la nueva administración. El criterio básico en el que se apoya el sindicalismo consiste simplemente en que la fuerza radica en el número. Es decir, si hay un número suficiente de personas que colectivamente puedan apoyar una determinada posición, la dirección se verá forzada a escuchar sus quejas, aún cuando éstas hayan sido iniciadas por un grupo reducido de trabajadores. El tipo de fuerza que usaron los trabajadores tomó diversas formas; la más temida era la huelga. Atrasos, abandonos, boicots, sabotaje y la fuerza física real fueron tácticas poderosas que usaron con frecuencia durante el período del sindicalismo.⁴¹

1.6.3 Administración Científica

Esta época inicio en 1890 y alcanzó su cima aproximadamente en 1930. El término científico se usa para denominar a esta época debido a que se le dio énfasis a los estudios sistemáticos de las técnicas y procedimientos de la administración. Esta época se caracteriza por haber estudiado los deberes, actividades y responsabilidades administrativas. Durante los primeros años de este período histórico, se inicio el análisis técnico de las operaciones de la máquina.⁴²

Generalmente el movimiento de la administración científica se asocia con los trabajos de Federick W. Taylor, a quien se le ha denominado el padre de la administración científica. Popularizó importantes técnicas de administración tales como el estudio de tiempos, el estudio de métodos, estandarización de herramientas, un sistema diferencial de porcentaje de piezas, tarjetas de

⁴¹French, L. Wendell, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁴²Reyes Ponce, Agustín. *Administración de personal*. Décimo, tercera reimpresión, México, Trillas, 1981, pp. 39-58.

instrucciones para los trabajadores y un sistema de control de costos. Básicamente, Taylor realizó sus experimentos y estudios en las industrias acereras y minas de carbón.

Taylor creyó firmemente en la filosofía del mejor método, ya que sin duda existen diferentes formas para desempeñar una tarea, pero Taylor explicó que alguno de los métodos para realizar una tarea, son muchos más eficaces que otros. Por lo tanto si hay varias formas eficaces posibles para realizar cualquier tarea, una de estas alternativas debe ser la más adecuada de acuerdo a la factibilidad y posibilidad económica. Los trabajos de Taylor se dedicaron a esta idea de descubrir el método de desempeñar una tarea más eficaz y económicamente posible.

Antes de Taylor se había puesto poco empeño en describir la “mejor forma” para cumplir con los objetivos.

La metodología empleada para describir esta “mejor forma” se enfocó al estudio de los movimientos del cuerpo del trabajador mediante un cronómetro y se registró. Luego se intentaron eliminar los movimientos innecesarios. En este esfuerzo por descubrir el mejor método, se estudiaron también las formas y tamaños de las herramientas manuales. El movimiento de la administración-científica, ha tenido gran influencia en las relaciones patrón-empleado y la administración en general. Los estudios de Taylor le dieron mayor rango a la administración mediante plan, diseño y sistema haciendo que declinara la administración regida por intuición y premonición. Así este movimiento contribuyó en gran medida a la profesionalización de la administración. También hizo que los ingenieros tuvieran una función más activa dentro de la administración.

Sin embargo, Taylor ha sido fuertemente cuestionado por su falta de rigor científico en sus aseveraciones y también por la concepción que tenía del hombre, el cual consideraba como parte de la maquinaria. Sin embargo, su pensamiento fue acorde a la época en que vivió.

A diferencia de Taylor, Henry Fayol estructuró y dio orden a la administración científica, propuso se utilizara un método científico que acumulara conocimientos para la incipiente ciencia.

Se conoce como una de sus aportaciones la definición de las áreas funcionales en toda organización. De las áreas funcionales que reconoce se encuentran: las operaciones técnicas, operaciones comerciales, operaciones administrativas. De éstas últimas define lo que actualmente se le conoce como proceso administrativo: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

De mucha importancia resultó lo que él definió como principios administrativos, éstos fueron la consecuencia de considerar que en “materia de administración no había nada rígido ni absoluto”, es decir, se consideró lo cambiante de los hombres, las situaciones, el medio ambiente y muchos otros factores variables bajo los cuales no se tiene ningún control.

Con relación al personal, establece el principio de la remuneración, su objetivo era proporcionar un salario justo para el trabajador, así como adicionalmente primas, premios especiales y participación en los beneficios económicos de la empresa, esto último es lo que se conoce como reparto de utilidades.

Sin embargo después de dos o tres décadas de gran popularidad, este movimiento con su criterio exclusivamente *ingeniería*, empezó a perder algo de su prestigio y brillo debido a su incapacidad para resolver ciertos tipos de problemas administrativos.

Poco después se hizo evidente que la mayoría de los problemas administrativos se debían a fenómenos humanos y no económicos. Tal razonamiento y visión impulsó el surgimiento de la época del Bienestar público, la época de la psicología industrial y la época de las relaciones humanas.⁴³

1.6.4 Época Paternalista

La época paternalista es un movimiento filosófico que se manifestó esporádicamente durante el siglo XIX. La filosofía paternalista es la identificación

⁴³French, L. Wendell, *op. cit.*, pp. 42-44.

de una actitud altruista y humanista que parecía existir en algunos de los representantes de niveles más altos de muchas empresas industriales. No hay certeza acerca del porqué y cómo apareció dicha filosofía. Los historiadores lo atribuyen a actividades sindicalistas. Sin duda, en algunos casos el temor al sindicalismo condujo a esta filosofía. Otros observadores piensan que lo produjo el impulso inicial para esta época fueron las directivas y leyes estatales, ya que algunas leyes estaban destinadas directamente a mejorar las condiciones de los trabajadores, en tanto que otras directivas informales, normas y sugerencias, condujeron indirectamente a mejoramientos ambientales para los trabajadores. Aunque las leyes y el sindicalismo influyeron en el movimiento paternalista, aún se cree que los intereses altruistas y humanistas expresados y mostrados sinceramente por determinado personal directivo, causó por lo menos algún efecto en la evolución de esta época. Sin embargo, no todos los trabajadores estaban satisfechos con este movimiento paternalista.

Se mejoraron las condiciones de trabajo, pero algunas veces a expensas del individualismo. Algunos aspectos de la época paternalista se definieron como “paternales”. No todos los trabajadores gozaban de una relación familiar en la cual el patrón satisficiera a sus empleados todas las necesidades económicas exigiendo a cambio respeto y lealtad. Durante esa época se observó la existencia de situaciones en donde los trabajadores vivían en casa de la propia empresa, compraban su ropa y alimentos en tiendas que poseía y hasta usaban centros de recreación también de la empresa; fue inicialmente aceptado con mucho gusto por los trabajadores, pero después ese estilo de vida se volvió intolerable.

El paternalismo parecía satisfacer necesidades económicas y de seguridad de los trabajadores que estaban tan decepcionados con esta relación patrón-empleado, que la comparaban con la esclavitud o servidumbre.

El movimiento paternalista alcanzó su cumbre de 1900 a 1920. Este movimiento intentó mejorar las condiciones educativas, sociales, higiénicas y físicas de la clase trabajadora, desafortunadamente algunos patrones ofrecían las prestaciones a sus empleados a cambio de que aceptaran trabajar jornadas largas

con salarios bajos y en malas condiciones de trabajo. El oportunismo y la conveniencia fueron los motivos de algunas negociaciones.⁴⁴

Durante los últimos años se ha logrado una proporción cada vez mayor de compensaciones para los empleados en forma de prestaciones y servicios por parte de las empresas, este interés por las prestaciones y servicios del trabajador se originó en la época paternalista. Por lo tanto se puede decir, que la filosofía y movimiento paternalista existen todavía, pero han cambiado su naturaleza; su existencia está evidenciada en gran parte por el incremento porcentual de compensaciones.

1.6.5 Psicología Industrial

La psicología industrial es otro movimiento o filosofía general que comenzó, se desarrolló, creció y maduró hasta alcanzar su forma actual en el siglo XX. Este período corresponde a la época en que los psicólogos se introdujeron al campo de la administración industrial para estudiar sistemáticamente los problemas de personal que existían en diversas empresas industriales. Generalmente este movimiento que empezó alrededor de 1912, se asocia con Hugo Musterber “el padre de la psicología industrial”.

Las épocas de la administración científica de la psicología industrial tienen en común la investigación sistemática de los procedimientos y métodos empleados dentro de la empresa industrial. Sin embargo, la diferencia fundamental consiste en que el movimiento de la administración científica acentuó la participación del ingeniero y del estudio de los métodos de producción, en tanto que el movimiento de psicología industrial acentuó la participación del psicólogo y el estudio de las prácticas de personal.

Muchas prácticas de personal se mejoraron significativamente debido al trabajo realizado por los psicólogos industriales. Se hicieron progresos en las prácticas de selección, colocación, pruebas, entrenamientos e investigación. Antes de 1900, la selección y colocación del empleado parecía ser algo fortuito, al hacer la contratación tenía poca importancia las cualidades del trabajador y los requerimientos del trabajo. No se aplicaban medidas disciplinarias para coordinar

⁴⁴Davis, Keith, *op. cit.*, pp. 35-37.

los trabajos que se iban a realizar, con las habilidades y capacidades de la fuerza del trabajo disponible. La psicología industrial introdujo el concepto de identificación en las áreas de selección y colocación del empleado. La razón del concepto identificación es simplemente que cada uno de los trabajadores tiene características únicas e individuales y que las cualidades y requerimientos del trabajo necesarios para éste y las características del trabajador debían igualarse o ajustarse de la mejor manera. El concepto de identificación intenta ligar a la persona correcta con el trabajo correcto.

Los Psicólogos industriales fueron los primeros investigadores que evaluaban el trabajo individual y la diferenciación de los trabajadores. Tal vez el cambio más significativo que produjeron los psicólogos industriales fue la introducción de pruebas dentro de la rutina normal de las prácticas de personal industrial. El análisis de los requerimientos del trabajo y las cualidades del trabajador condujeron también al estudio de procedimientos y entrenamientos de los trabajadores. Si no estaban balanceadas las necesidades del trabajo y las habilidades del trabajador, los ingenieros intentaban reestructurar el trabajo, en tanto los psicólogos intentaban entrenar o incluso reentrenar al trabajador, de tal forma que estos dos elementos y recursos estuvieran en una concordancia adecuada. El entrenamiento del empleado, el desarrollo de la administración y otros asuntos educativos fueron el resultado posterior del trabajo realizado por los primeros psicólogos industriales. Las contribuciones más importantes de la psicología industrial a la práctica profesional de personal consisten en las pruebas de personal, entrevistas, evaluación de las aptitudes, períodos de aprendizaje, entrenamiento, estudios de la fatiga y monotonía, seguridad, análisis del trabajo e ingeniería humana. De todas éstas, las aplicaciones principales del conocimiento y técnicas de la psicología industrial han sido las pruebas de empleo, la colocación del trabajador, ascensos y entrenamientos.

1.6.6 Relaciones Humanas

El movimiento de las relaciones humanas alcanzó su máxima expresión entre 1920 y 1950, aunque se hayan conocido varios de sus aspectos antes y después de estas fechas. Muchas de las bases de este período se debieron al programa de investigación conducido en las plantas *Hawthorne Works* de la

Western Electric Company de Chicago a finales de los años veinte y a principios de los cincuenta. Estas investigaciones estuvieron encabezadas por Vannevar Bush y Joseph Barrer. Originalmente el estudio fue sobre ingeniería. Se aplicaban variables técnicas y físicas para determinar sus efectos sobre la productividad. El experimento fue abandonado debido a que se encontraron relaciones inconsistentes entre factores físicos y la productividad del empleado.

Se cambiaron variables, como temperatura, iluminación, lapsos de descanso, períodos de trabajo y otros y se evaluaron los efectos correspondientes a la producción. Se descubrió que dentro de los límites razonables, no era importante si los factores aumentaban o disminuían.

Cada cambio que efectuaba, conducía a un incremento en la productividad. Sin embargo ya fuera que aumentara o disminuyera el sentido de los cambios físicos, generalmente conducían a un aumento en la productividad. Los primeros investigadores abandonaron sus experimentos y Vannevar Bush sugirió se trajeran científicos sociales; así más tarde Elton Mayo y sus colegas fueron llamados a estudiar la situación. Ellos concluyeron que los factores sociales y humanos, eran los que producían el fenómeno de la productividad y no las variables físicas. Los trabajadores que se sabían estudiados se sentían privilegiados porque analizaban sus actividades. Participaron conjuntamente como grupo y elaboraron medidas de reportes y equipos de trabajo. Como resultado de este experimento se empezó a analizar la productividad del empleado bajo bases de conducta tales como equipos de trabajo, participación, cohesión, lealtad y compañerismo en lugar de emplear alternativas de ingeniería.⁴⁵

La conclusión fundamental de los experimentos de Hawthorne estuvo en los fenómenos sociológicos y psicológicos que ejercieron aún mayor influencia sobre el rendimiento de los que hicieron las condiciones de trabajo medibles y físicas. Por consiguiente, los conceptos de sistema social, organización informal, control de comportamiento del grupo, equilibrio, pasaron a formar parte del lenguaje de los escritores de relaciones humanas y de los especialistas de administración de personal.

⁴⁵Davis, Keith, *op. cit.*, pp. 10-11, y Reyes Ponce, *op. cit.*, pp. 29-34.

El movimiento de relaciones humanas, fue como una reacción contra la impersonalidad de la época de la administración científica.

En tanto ésta maduraba y se volvía más profesional, aumentaba la conciencia de que los recursos humanos eran lo más valioso que puede poseer una empresa. Ya que ésta puede tener la mejor maquinaria, métodos y equipo, pero si carece de los recursos humanos competentes, los recursos físicos son inútiles.

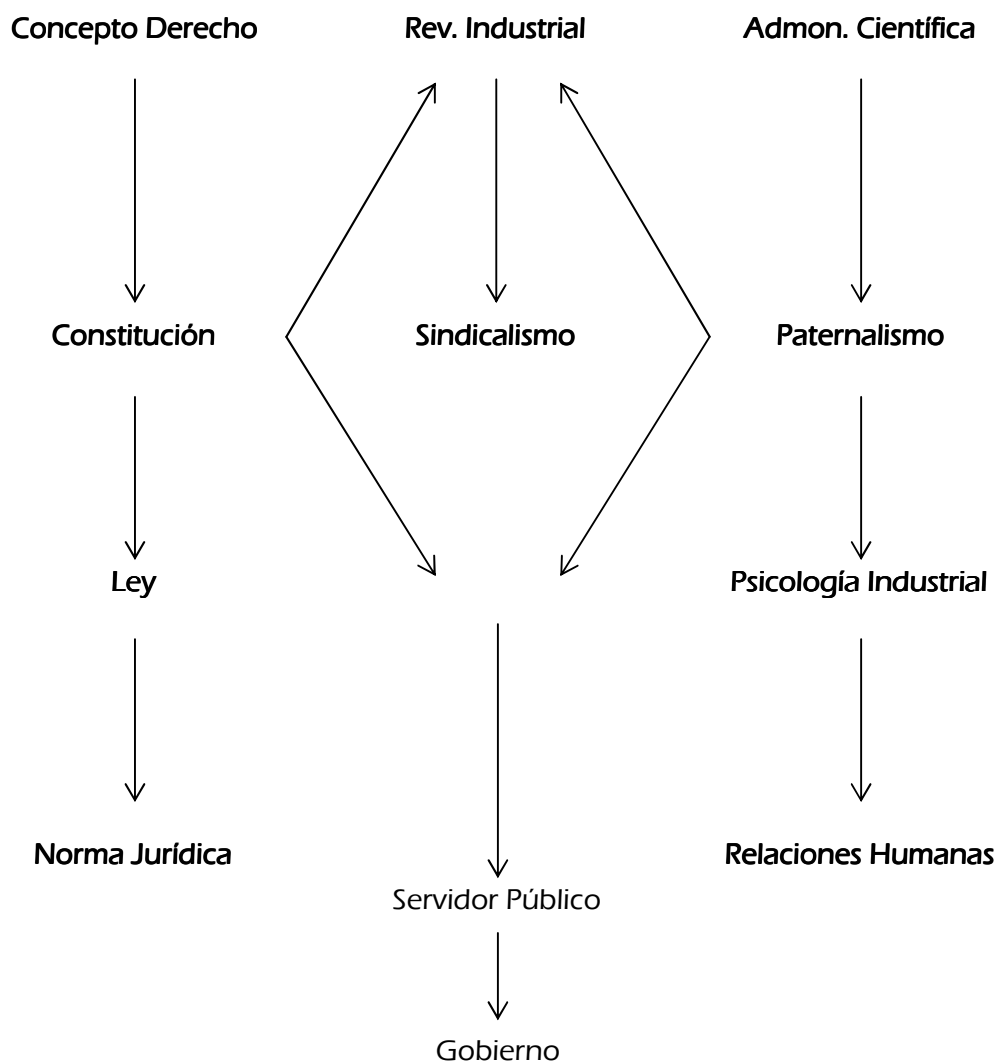
Los enfoques anteriores sirvieron para lograr una serie de mejoras para los trabajadores que sirvieron en todo momento a la expansión del capitalismo. En esta lógica se constituyó un marco legal, en el cual las personas contratadas en la industria gozaban de los beneficios ganados en numerosos casos mediante luchas que costaron muchas vidas. Disfrutaban de sus logros, pero ya no como una prerrogativa sino como un derecho establecido en las leyes. De esta forma estos beneficios impactaron notablemente al manejo de los recursos humanos en el ámbito gubernamental, en términos de número de horas trabajadas, descansos, vacaciones, capacitación, retiro, jubilación, etcétera.

La reforma que se gestó en el ámbito gubernamental se conoció con el nombre de servicio civil de carrera, esta reforma incorporó no solamente las condiciones laborales que la legislación les otorgaba a los trabajadores del ámbito privado, sino también, diseñó en este sentido una carrera dentro del gobierno que iniciará en la juventud y terminará en la vejez.

El servicio civil de carrera se gestó y desarrollo en las economías más desarrolladas del orbe, y se ha venido implementando en diversos países, como ha sido el caso de México. Dicho sistema busca entre los diversos objetivos que lo integran, no solamente mejorar las condiciones de los trabajadores al servicio del Estado, sino que este beneficio impacte en forma notable la prestación de bienes y servicios que mediante el personal del gobierno se otorgan a la mayoría de la población. El estudio de este sistema se presenta en el siguiente capítulo.

El siguiente esquema sintetiza la perspectiva conceptual presentada:

Marco teórico



CAPÍTULO 2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Al personal al servicio del Estado se le ha denominado burocracia, la palabra es de origen reciente. El término “bureau” que se utilizó inicialmente para designar la tela que cubría las mesas de los funcionarios franceses durante el siglo XVIII, se enlazó después con un subfijo que significaba reglas de gobierno, probablemente en el curso de las luchas contra el absolutismo que precedieron a la Revolución Francesa. El término probablemente fue por primera vez utilizado por el economista Vincent de Gournay a mediados del siglo XVIII, la palabra burocracia era recurrente en Francia en los últimos decenios del mismo siglo, para indicar con un matiz irónico, e incluso despectivo, la nueva autoridad de los nobles nombrados para cargos públicos representados antes por la aristo-cratie (gobierno de los nobles), ahora se presentaban en calidad de miembros del aparato estatal como burós (gobierno por medio de una oficina).

Durante el siglo XIX, el uso peyorativo del término se extendió a diversos países europeos, en donde los críticos liberales de los regímenes absolutistas la emplearon para desacreditar los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante y el despótico comportamiento de los funcionarios de los gobiernos autocráticos. Desde entonces esta significación peyorativa se ha generalizado, en el sentido de que cualquier crítica dirigida contra organizaciones complejas incapaces de asignar claramente la responsabilidad, contra las normas rígidas y los procedimientos rutinarios aplicados sin la debida consideración del caso concreto, contra funcionarios torpes o lentitud e incompetencia, contra los directivos conflictivos y la duplicación del esfuerzo o contra la acumulación de cargos y la concentración del control en manos de unos pocos, ha tenido a utilizar este término, sea cual fuere el partido ó creencia política de quien lo haga.¹

2.1 Antecedentes Históricos

La burocracia gubernamental es una institución que posiblemente se originó hace dos mil años. Desde entonces se dice que los chinos y egipcios contaban con burocracias altamente desarrolladas, las cuales jugaban un papel político que les permitía cierta autonomía frente a los gobernantes y los estratos

¹Martínez Silva Mario (Coordinador) *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1978, p. 179.

sociales más elevados, sin embargo sus pretensiones políticas rara vez estaban orientadas al debilitamiento del sistema.

La burocracia normaba la manera en que debía prestarse los servicios a los distintos grupos sociales, se presentaba como servidora del Estado o de la comunidad, evitando que se le identificara como servidora personal de los gobernantes. Por tal motivo los gobernantes desconfiaban y trataban de restringirla desarrollando algún control político sobre ella.

La tendencia en las burocracias era de lograr cierta autonomía organizativa y social contra la presión y control de los gobernantes. Las burocracias que lograron cierta autonomía, introdujeron sistemas de reclutamiento basados en el nepotismo: "Concibieron sus cargos como prebendas, como propiedad privada y hasta hereditarios, ampliaron el número del personal y de los organismos é incrementaron la ineficiencia y el ritualismo en la práctica administrativa." ²

La época de la edad media según Lenin, se caracterizó por: 1) Dominio de la economía natural, 2) Concesión de los medios de producción y de la tierra al productor directo y en particular la fijación del campesino a la tierra, 3) Dependencia personal del campesino al terrateniente (coerción extraeconómica), y 4) Estado extraordinariamente bajo y rutinario de la técnica.³

Estas características originaron que la función de la burocracia se redujera al mínimo. Las actividades de defensa correspondían a cada feudo y la prestación de servicios, que eran muy escasos, los realizaban los servidores personales de los señores feudales; de esta manera la relación que guardaba la burocracia con los señores feudales era de vasallaje, por lo que realizaban funciones de personal doméstico y público.

En los siglos XVI, al XVIII, época donde se originó y consolidó el Estado Absolutista, la burocracia tomó un matiz diferente. Las Monarquías Europeas para consolidar sus estados, requirieron de un Gobierno centralizado, aumentaron la prestación de servicios é intervinieron más aún en lo económico y social.

²Zorrilla M. Pedro (et al). *La Administración Pública Federal*. México, UNAM.- 1970, p. 28.

³*Diccionario Marxista de Economía Política*. México, Ediciones de Cultura Popular 1979, p. 164.

Como medida de control sobre la burocracia, se buscó que ésta respondiera ante el Rey o la corona, al mismo tiempo que introdujeron sistemas de reclutamiento y selección, fomentaron su formación y capacitación a través de cursos “como es el caso de Prusia, llegaron a decretar sistemas de mérito, aunque finalmente degeneraron en sistemas de castas”.⁴

El liberalismo modificó la concepción que se tenía del Rey, éste pasó a ser un servidor del estado ó instrumento de poder público; dejó de ser la persona que encaraba la soberanía nacional. La soberanía nacional la representaba el pueblo, todos eran iguales por lo que cualquiera podía asumir un cargo público, la única diferencia era el mérito. Todo empleado público debía actuar conforme a la Ley que representaba la voluntad nacional. La acción del estado debía intervenir en la actividad privada y las actividades que desarrollara la burocracia debían ser tan simples que cualquier persona pudiera hacerlas.

Max Weber, revalora la forma de administración específicamente moderna por medio de un cuadro administrativo burocrático, La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro de funcionarios individuales (“monocracia “en oposición a “colegialidad”). Las características que guarda el modelo clásico de Weber son:

- 1) Personas libres; se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- 2) En jerarquía administrativa rigurosa.
- 3) Con competencias rigurosamente fijadas.
- 4) En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección.
- 5) Calificación profesional que fundamenta su nombramiento – en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su preparación.
- 6) Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces, son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en

⁴Zorrilla Pedro (*et al*) *op. cit.*, p. 29.

ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del “decoro estamental”.

- 7) Ejercen el cargo como su única o principal profesión.
- 8) Tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
- 9) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo.
- 10) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.⁵

Sin embargo, y el planteamiento de Weber se refiere al tipo puro ideal de lo que debería ser un cuadro administrativo burocrático. De esta forma, la realidad distorsionó la pretensión ideal de Weber. En este sentido, el surgimiento de los partidos políticos y la concepción de lo simple de las tareas gubernamentales, originó que se diera mayor importancia a la lealtad y responsabilidad que debía tener la burocracia para con los gobernantes. Así de esta manera el ejecutivo y el partido en poder incorporaron a sus afiliados a los puestos claves que les permitían cumplir con sus programas y satisfacer las demandas de los ciudadanos que votaron por ellos. Esto originó lo que conocemos como “padrinazgo”; los puestos se les otorgaron a personas incapaces, se dio un grado elevado de corrupción, falta de seguridad en puesto, porque el partido que asumía el poder acomodaba a sus partidarios, despidiendo a los del gobierno anterior. Esto es lo que conocemos como “sistema de botín”.

La situación prevaleciente del Siglo XIX, originó la necesidad de solucionar el problema de la burocracia, de esta manera se instrumentó una reforma denominada “Servicio Civil de Carrera”, está sentó los principios reales y teóricos para acabar con la corrupción, el padrinazgo y el sistema de botín. Su fundamento de cambio consiste en dar empleo a personas capaces con igualdad de oportunidad, que mediara el mérito en todo nombramiento, finalmente asegurar

⁵Max, Weber. *Economía y sociedad*. 12ª reimpresión, México, FCE, 1998, p. 176.

la permanencia y seguridad en el empleo. El servicio civil de carrera surgió en Inglaterra a mediados del siglo XIX, posteriormente se dio en los Estados Unidos Americanos.

2.2 Concepto de Servicio Civil de Carrera

El Servicio Civil de Carrera impactó notablemente el desarrollo de la Administración de Personal, surge y se desarrolla en el ámbito de la Administración Pública, se inició en Inglaterra y posteriormente en otros países. Este sistema es el encargado de regular las relaciones de los gobiernos contemporáneos con su personal.

El servicio civil de carrera fue definido como aquéllos servidores de la corona que desempeñaban un cargo político o judicial y debían poseer vocación de servicio; ampliando más el concepto se dice que el servicio civil de carrera describe a las personas empleadas por el gobierno y se rige bajo los siguientes aspectos:

El reclutamiento, la selección y la contratación son con base al mérito, son evaluados periódicamente en la realización de su trabajo; son promovidos con base al índice de eficiencia alcanzado y poseen seguridad en el empleo.⁶

Miguel Duhalt Gauss completa la definición del Servicio Civil, así dice él que es “un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública”.⁷

No existe actualmente un acuerdo general de los elementos que debe tener el servicio civil, sin embargo, se reconocen los siguientes aspectos básicos para éste:

- ⊕ Fomentar la sana competencia.
- ⊕ Asegurar la permanencia en el cargo.
- ⊕ Neutralidad política.
- ⊕ Establecer un sistema de ingreso al servicio con igualdad de oportunidades.

⁶Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México, UNAM, 2003, pp. 5-27.

⁷Zorrilla M. Pedro (et al), *op. cit*, p. 129

- ⊕ El mérito como factor principal en todas las fases del servicio.
- ⊕ Asegurar el inicio de una carrera que inicie en la juventud y termina con la jubilación.
- ⊕ Una adecuada clasificación de puestos y el correspondiente plan de salarios.

Asimismo, debe existir un organismo responsable de la organización, las normas y el control del servicio civil, además debe mantener estrecha coordinación con todos los organismos de la administración pública, con el objeto de realizar acciones conjuntas de reclutamiento, selección, contratación, capacitación, etc., así como en todas aquéllas que tengan relación con el personal. De igual importancia resulta el que haya una adecuada legislación respecto al servicio civil, y se recomienda incluso que exista una Ley de éste.⁸

A los países que se les reconoce que han logrado desarrollar un servicio civil con más apego a estas características son: Inglaterra, Estados Unidos Americanos y Francia. En este orden se describirán de manera general la estructura del servicio civil de carrera de estos países.

2.3 El Servicio Civil de Carrera en Inglaterra

El servicio civil de carrera surgió en Inglaterra en el siglo XIX, como respuesta principalmente al llamado sistema de botín y a las demandas de moralización por parte de la sociedad inglesa.

Debido a que Inglaterra ha tenido un desarrollo político estable, su administración pública se ha modificado conforme a los planes de los gobiernos electos. Su burocracia se ha desarrollado lentamente y ha tardado en acercarse al modelo Weberiano.

El personal público es considerado por la ciudadanía como responsable de los servicios públicos, bajo un firme control político; el funcionario aunque puede participar en la política, se mantiene neutral. En general se puede considerar que la burocracia inglesa es “ordenada, simétrica, prudente, articulada, cohesiva y poderosa.”⁹

⁸ *Ibid*, p. 130.

⁹ *Ibid*, p. 51.

Desde 1854 se establecieron los principios fundamentales del servicio civil y no fue sino hasta el siglo XX en la década de los sesentas que éste empezó a tener cambios fundamentales como el establecimiento del comité Fulton.¹⁰

El comité Fulton fue nombrado en 1966 para que analizara la estructura de contratación, manejo y capacitación del servicio civil Nacional. Las mayores deficiencias encontradas fueron:

- a) Excesivo dominio de una filosofía generalista.
- b) Falta de oportunidades por la responsabilidad y autoridad dada a los grupos especialistas.
- c) Uso inadecuado de directores especializados.
- d) Contacto inadecuado del personal de ventanilla con el público.
- e) Personal inadecuado en los puestos de dirección.

Ante esta situación las principales recomendaciones del comité fueron:

- a) Se integrará la responsabilidad de contratación y capacitación.
- b) Establecer un nuevo departamento de Servicio Civil.
- c) La contratación debería ser una función específica.
- d) Mayor participación de los departamentos de contratación
- e) El establecimiento de un colegio de Servicio Civil.

Antes del Comité Fulton el Servicio Civil era manejado por la corona a través la Comisión de Servicio Civil, la cual estaba compuesta por cinco miembros designados por ésta. A su vez la Comisión era controlada por el tesoro, el cual fue responsable de observar que se cumpliera la imparcialidad en la selección, los requisitos de integridad y la competencia entre el personal ingresado. El tesoro era la principal autoridad en la administración de personal, sin embargo se había delegado a los titulares de los departamentos, autoridad para designar, disciplinar, promocionar y despedir a los empleados a su cargo. Lo anterior, siempre conforme a las reglas establecidas por el tesoro y la intervención de asociaciones de trabajadores en el ámbito nacional y departamental.

De las primeras acciones que realizó el comité Fulton, fue el establecimiento del departamento de Servicio Civil el cual asumió las responsabilidades del Tesoro, dependiendo éste directamente del primer ministro.

¹⁰Barber p. Michel. *Public Administration*. London, Mac ' Donald and Evans, 1983, pp. 69-71.

El Departamento tiene su propio personal y su dirección está a cargo de un Secretario permanente con el título de director de Servicio Civil Nacional. La Comisión del Servicio Civil conserva este nombre y aunque no está separada del Departamento, mantuvo cierta independencia con relación a la contratación.

Las principales funciones realizadas por el Departamento son las siguientes:

- a) La dirección de las funciones de Personal, que contempla: la contratación, capacitación, promoción, prestaciones al personal y retiros y, en general la asignación de obras, pagos, pensiones y demás condiciones del servicio que estén dentro de su ámbito.
- b) Métodos de Dirección: el Departamento tiene la responsabilidad de desarrollar nuevas técnicas de dirección dentro del Servicio Civil y para este fin cuenta con un servicio de Dirección Consultivo. Además debe abarcar lo referente a sistemas de cómputo, procesamiento de datos y otros desarrollos técnicos que permitan una mejor dirección.
- c) Estructura de Personal. Hay más de un millón de funcionarios en el Reino Unido, están organizados en clases funcionales cada una con jerarquía y grados conforme a la responsabilidad que tienen dentro de la clase. Las promociones que se otorgan pueden ser de una clase a otra o dentro de la misma clase.

Existen los requisitos escolares y de edad para ingresar a determinada clase, sin embargo, cuando el puesto requiere cierta experiencia puede pasarse por alto. Cualquier ingresado inicia normalmente del nivel más bajo, lo que permite iniciar una carrera dentro del gobierno. No existe casi intercambio de Personal entre el sector público y privado, motivo por el cual se reclutan a los jóvenes recién egresados de las Universidades.

La base del servicio civil es el grupo administrativo, el cual se compone de tres clases: la administrativa, ejecutiva y clerical.

El nivel superior de servicio civil está formado por unos 600 funcionarios con los rangos de Secretario Permanente, Secretario Suplente y Secretarios de Nivel inferior o equivalente. Los nombramientos y promociones dentro del más alto Servicio Civil, son controlados directamente por el director del Servicio Civil y el primer ministro. El hecho de que haya aproximadamente 3,500 funcionarios asistentes de Secretario o equivalente, muestra la dificultad de ingresar al grupo más alto.

La clase administrativa: es considerada como la base del grupo administrativo y la más importante dentro del servicio, se compone de Secretariado bajo y superior pero predomina este último. Le concierne el ejercicio y control financiero, así como el desarrollo y ejecución de la política gubernamental.

La vieja clase ejecutiva: es la responsable de la organización y control de los departamentos. Asimismo a los oficiales ejecutivos les concierne la supervisión y dirección de grandes grupos de trabajo de la clase clerical e importantes actividades del gobierno tales como: contabilidad, negociación de contratos, organización y métodos de trabajo y el procesamiento automático de datos.

La clase clerical: le concierne primordialmente la realización de las actividades rutinarias y las funciones que se realizan diariamente. Dentro de los derechos con que cuentan se encuentran: licencias anuales (de dos a ocho semanas); pensión de retiro (con 40 años de servicio), límite mínimo de edad 60 años; derecho a la asociación y se les prohíbe la huelga.¹¹

El servicio civil inglés tiene un gran nivel, aunque se le critica su tradicionalismo, su pérdida de prestigio, la estrechez de su base de reclutamiento y los exámenes que aplican, los cuales son muchas veces inconsistentes, sin embargo, a pesar de las críticas recibidas, el servicio civil de carrera es una realización sin paralelo de imparcialidad, integridad e incorruptibilidad.

2.4 El Servicio Civil de Carrera en Los Estados Unidos de América

La comisión de servicio civil establecida por la Ley Pendleton, ha tenido, sin lugar a dudas, un importante impacto en el desarrollo de la administración de personal en los Estados Unidos. Siguiendo el patrón del sistema de servicio civil británico, la Ley Pendleton establecía exámenes competitivos de admisión en el servicio público, seguridad relativa de posición de puestos, protección contra despido a los empleados por rehusarse a participar en política, prohibición de actividades políticas, estimulación de un enfoque no partidario a los nombramientos y un comisionado para administrar la Ley.

¹¹Acosta Romero, Miguel. *Derecho burocrático mexicano*. Tercera edición, México. Porrúa, 2002, p.78.

El mayor impacto de la Ley, fue el de fomentar la designación y el avance de los empleados en el servicio público con base en el mérito. Un resultado secundario a través de los años ha sido la estimulación de políticas y progresistas prácticas de personal en los organismos gubernamentales, incluyendo los de los gobiernos estatales, con un impacto resultante en los negocios y las administraciones industriales.

Por ejemplo: French Wendell explica que en 1890 la Comisión de Servicio Civil estaba aplicando precursores de pruebas generales de inteligencia y oficio y por 1900, desarrollaba criterios de entrada para la mayoría de las posiciones dentro de su esfera”.¹²

El servicio civil norteamericano se formó originalmente por la comisión de Servicio Civil, la cual dependía y estaba formada por tres miembros cuyo nombramiento lo ratificaba el congreso, de los tres miembros, dos podían pertenecer a un mismo partido. La comisión era la encargada de la administración de las funciones de personal, aunque a las oficinas descentralizadas se les delegó las operaciones directas de su personal, el desarrollo de servicio civil fue muy lento, por lo que para 1935 solo 12 Estados habían instituido formalmente el Servicio Civil.

Quizá la más sorprendente diferencia en el manejo de personal, se debe a que los niveles de Gobierno manejan con diferencias sustanciales sus recursos humanos (Estatad, Municipal y Federal). Asimismo y debido a la intensificación de problemas de corrupción, caciquismo y el acaparamiento de los cargos públicos por el partido victorioso, el servicio civil apareció como una formula para limitar estos problemas, con ello se logró su expansión rápidamente.

A principios de 1978 se empezó a gestar una reforma al servicio civil existente, la burocracia se había vuelto demasiado compleja, se había descuidado el sistema de mérito, se toleraban abusos y desempeños ineficaces, se permitían abusos de autoridad y desconocimiento de derechos, excesivas trabas, demoras, demasiado papeleo y confusión.

¹²French Wendell L. *Administración de Personal*. México, Limusa, 1983, p. 46-47.

En octubre de 1978, a solo seis meses de haberse enviado la propuesta de reforma al Congreso de Estados Unidos Americanos, se aprobó la reforma, la cual fue firmada por el Presidente Carter.

Los cambios más importantes que provocó la reforma fueron: la abolición de la comisión de Servicio Civil, asignándole sus funciones a dos nuevos organismos: La oficina de Dirección de Personal que depende directamente del Presidente y la Comisión Protectora del Sistema de Mérito; independientemente del ejecutivo, es la encargada de proteger al trabajador.

Asimismo se estableció un sistema de evaluación al desempeño, con un período de prueba para nuevos Directores y Supervisores y considerada como la mayor innovación, se creó el Servicio Ejecutivo Superior.

El servicio civil norteamericano se distingue por basar su reclutamiento en especialidades específicas, lo que permite que el acceso al servicio sea más amplio, por la razón de que los requisitos son mínimos y bajos. Existe una gran movilidad de personal del sector público al privado y viceversa. El burócrata participa abiertamente en la política, puede aun defender su posición ante el congreso, el sistema es abierto y competitivo, así los que compiten buscan alianzas dentro y fuera del gobierno, el burócrata busca salir del anonimato, ser una figura pública lo que lo lleva a ganar cierto prestigio.

2.5 El Servicio Civil de Carrera en Francia

El Servicio Civil Francés, generó su primer Estatuto respecto a la función pública en 1941, obra del consejo de Estado, el cual sintetizó todas las disposiciones legislativas dispersas y se reconoció el derecho a la asociación. En 1945, se creó la Escuela Nacional de Administración (École Nationale d'Administration ENA), y el Centro de Estudios Administrativos Superiores. El Estatuto fue remplazado por la Ley votada en 1946 y ésta por el Estatuto General de 1959. El concepto de funcionario público en Francia se limita al funcionario permanente.¹³

¹³Acosta, Romero, *op. cit.* pp. 76-77.

El Servicio Civil Francés se comprende más a partir de su comparación con el inglés, por ello, guardan en su organización y operación las siguientes diferencias:

- ⊕ Los dos servicios civiles se desarrollaron en contextos diferentes con relación al papel que jugaba el Estado. El servicio civil inglés se desarrolló durante el período del Laissez-Faire, el rol del Estado era únicamente de gendarme, realizaba básicamente funciones de protección; a su vez el servicio civil francés se desarrolló en un Estado altamente intervencionista en todo el ámbito de la vida social y económica.
- ⊕ El sistema de gobierno francés ha incorporado considerablemente procesos de desconcentración administrativa, proceso que ha tardado en incorporar los ingleses.
- ⊕ El ámbito de aplicación del servicio civil comprende tanto a los Servidores públicos del Estado como de las colectividades territoriales, además de los que laboran en los organismos autónomos.
- ⊕ Francia nunca experimentó ni alentó la separación entre las carreras de Administración Pública, Administración de Empresas y estas con la Técnica, lo cual se da en Inglaterra; asimismo, reconoció la necesidad de capacitar y formar especialistas que abarcaran ambas ramas: la Técnica y la Administrativa.

La formación de especialistas en el servicio civil francés, ha sido de vital importancia y aunque en esto se asemejan a los ingleses, éstos han incorporado cuerpos de especialistas en áreas específicas por departamento. Estos especialistas son considerados como personal técnico aunque se les reconoce potencialmente como administradores, razón por la cual pueden ser promovidos a algún puesto administrativo. La confianza que ha depositado Francia en la creación de grupos de staff en muchas de las áreas, ha formado una elite mucho más coherente en la toma de decisiones y políticas. Sin embargo, cabe aclarar que no es un sistema perfecto, libre de los problemas de toda burocracia. Hoy en día genera inflexibilidad. La función pública se considera remota y autoritaria, con reglas y procedimientos bastante complejos.¹⁴

El servicio civil francés está estructurado de la siguiente forma:

- a) Clase. El servicio se divide horizontalmente en 4 clases, basadas esencialmente en los antecedentes educacionales, cada una de las cuales con amplias funciones, por ejemplo la categoría A se encarga de la política y dirección.

¹⁴ Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés. *Por un gobierno con resultados*. 2ª reimpresión, México, FCE, 2000, p. 150.

Existen las barreras promocionales entre las clases, por ejemplo: entre la alta categoría A y los cuerpos secundarios.

- b) Cuerpos ó corporaciones, todos los servidores civiles están designados dentro de las corporaciones con sus particularidades específicas. Las clases en comparación con éstas tienen poca importancia. Las corporaciones han sido definidas como un grupo de servidores gobernados por la misma regulación y calificación correspondiente a los grados. Cada corporación es una perfecta unidad.
- c) Servicios. Estos representan las divisiones verticales del servicio civil. Un servicio se compone de una serie de corporaciones relacionadas verticalmente, esto hace posible la unificación y buenos resultados en la política y en la presentación de servicios.
- d) Grados. Estos existen dentro de cada corporación.

El servicio civil francés está regido por dos principios meritocráticos, el acceso se da por medio de concursos, así como por la igualdad de oportunidades. Asimismo, se le da un pequeño énfasis a la personalidad del individuo y a las habilidades que puedan probar. Para ingresar a los cuerpos técnicos, los exámenes son usualmente teóricos, encaminados a probar la inteligencia y habilidades.¹⁵

El reclutamiento para ingresar a los cuerpos dentro de la clase A, se realiza en la Escuela Nacional de Administración o en la Escuela Politécnica.

Las promociones son objeto de minuciosos exámenes y procedimientos por las altas corporaciones. Dentro de las corporaciones, la promoción es usualmente con base a la antigüedad. En Francia existen tres tipos de servicio civil el del gobierno central, el del gobierno local y el del Ministerio de Salud.¹⁶

A manera de conclusión, el servicio civil francés se caracteriza por lo siguiente:

- ⊕ El servicio civil se orienta hacia una carrera dentro del gobierno, cuya permanencia es de por vida y empieza desde el escalafón más bajo del servicio.
- ⊕ Los funcionarios superiores son nombrados con discrecionalidad y guardan absoluta lealtad a quienes los nombraron.

¹⁵ *Ibidem*, p. 153.

¹⁶ *Ibidem*, p. 152.

- ⊕ En cada cuerpo hay un límite de edad después del cual no es posible solicitar el acceso a ese puesto.
- ⊕ Para cada cuerpo hay una evaluación y dependiendo de la calificación que se obtenga se asigna el ministerio.
- ⊕ Fuerte vinculación de la educación universitaria con la posibilidad de acceder a un cargo público.¹⁷

2.6 El Servicio Civil de Carrera en México

El caso de México tiene una historia con muchos intentos por consolidar un adecuado manejo de los recursos humanos, lo cual se ha reflejado en esfuerzos normativos por impulsar mejoras en diversos aspectos a favor del personal que se desempeña en la administración pública federal, como se puede observar en las siguiente líneas.

2.6.1 Antecedentes Históricos

En la actividad gubernamental de la etapa posterior a la revolución de 1910, se han venido realizando diversos esfuerzos por establecer un servicio civil de carrera, denominado actualmente servicio profesional, que fuera adecuado para dar cumplimiento a las tareas que en número creciente ha tenido que desarrollar el aparato administrativo estatal.

En 1911 el Congreso consideró necesario establecer una Ley basada en el Sistema de Mérito, pero no fue sino hasta 1931 que la Ley Federal del Trabajo en su artículo segundo estableció, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes de servicio civil que al efecto se expidieron.

Con base en lo anterior, el Presidente Abelardo Rodríguez, expidió el 9 de abril de 1934, un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil. Este acuerdo asentaba cuatro normas para la designación de derechos y obligaciones de los empleados y decía que ningún empleado podría ser cambiado sin una justa razón probada delante de un comité de servicio civil. Para el funcionamiento del servicio civil se establecieron las comisiones respectivas en las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas sobre el

¹⁷ *Ibidem*, pp. 150-154.

reclutamiento y la selección de los candidatos para desempeñar los cargos de las categorías en que quedaba dividido el servicio.

La vigencia limitada de este acuerdo (12 de abril al 30 de noviembre de 1934, tuvo la desventaja, entre otras, de ser una concesión (iniciativa) del ejecutivo no respaldada debidamente, ya que la Ley de Servicio Civil, no se llegó a expedir; esto impidió que el acuerdo llegara a tener una aplicación inmediata.

Una regulación más completa de la relación entre el Estado y sus servidores, fue fijada por el Presidente Lázaro Cárdenas en septiembre de 1938 al expedirse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual reglamentó con amplitud la relación jurídica de trabajo.

Si bien el estatuto no recogió el concepto de servicio civil en los términos del acuerdo presidencial de 1934, estableció la distinción que puede resultar equivalente; dividió a los empleados del gobierno en dos grupos: base y confianza, pudiéndose considerar a los primeros como los integrantes de un servicio civil de carrera, a los cuales se les aplicaría las normas del estatuto, quedando excluidos de dicha reglamentación los empleados de confianza.

Este estatuto incluyó normas sobre derechos de los trabajadores y reguló la jornada de trabajo, los descansos y salarios. Señaló que los poderes de la Unión tendrían la obligación de establecer escalafones en cada una de las unidades burocráticas para la realización de los ascensos de los trabajadores. Por otra parte reguló el derecho de todos los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad correspondiente y no estableció ninguna norma que prohibiera la realización de paros ó huelgas; por el contrario incluyó dos capítulos para reglamentar éstas. Además previno la formación de una federación de sindicatos a la cual quedaban obligados a pertenecer los que se formaran en las unidades administrativas.

Asimismo se dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijaran al iniciarse cada período de gobierno, incluyendo la participación sindical¹⁸ correspondiente. Los acuerdos eran respecto a horas de trabajo, intensidad y

¹⁸De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. 12ª edición, México, Porrúa, 1990, pp. 626-642.

calidad de trabajo, normas para evitar riesgos profesionales, normas disciplinarias, exámenes médicos y reglas convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo. Respecto a los riesgos profesionales que sufrieran los trabajadores, remitió a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y en cuanto a enfermedades no profesionales, estableció las licencias que se debían conceder. Incluyó, también, las normas sobre el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver conflictos.

Este estatuto fue anulado en 1941 por la emisión de un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se reconoce que uno de los problemas fundamentales es el de definir la relación entre el empleado y el gobierno, ya que en los años anteriores se hacía la consideración de que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y privados, eran casi idénticos y que el artículo 123 de la Constitución cubría a ambos.

En la evolución de la administración de los recursos humanos en el sector público mexicano, uno de los pasos de gran importancia fue la creación del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, en octubre de 1960 a través del cual los derechos de los trabajadores se elevaron a rango constitucional. La adición de las normas contenidas en este apartado quedó plenamente fundamentada al definirse que la relación laboral entre el Estado y sus servidores es muy diversa a la existente entre patrones y trabajadores.

El apartado B establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales.

Posteriormente la regulación de la relación entre el Estado y sus trabajadores, quedo ampliado a través de la expedición de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional promulgada en diciembre de 1963. En la ley de se mantiene la distinción entre trabajadores de base y confianza, haciéndose una basta enumeración de los que son considerados dentro de esta última categoría, que no tienen derecho de inamovilidad concedida a los trabajadores de base y que además quedan excluidos del régimen de esta Ley.

En 1965 se establece en México la Comisión de Administración Pública y marca el inicio de lo que fue llamada posteriormente “Reforma Administrativa”, su trabajo consistió fundamentalmente en realizar un estudio sistemático de la situación en que se encontraba la administración pública mexicana.¹⁹

Sus informes sirvieron de base para detectar los numerosos problemas que aquejaban al aparato administrativo. En este aspecto uno de los problemas que resaltaban, eran el gran atraso en el que se encontraba la administración de personal. Desde entonces se observaban problemas como dispendio de recursos humanos, ausencia de programas de reclutamiento, ascenso y promoción que garanticen, tanto igualdades de oportunidad como permanencia y atracción de mejores elementos. Ante esto el gobierno manifestó su voluntad para mejorar la administración de personal.

Asimismo los estudios realizados por la Comisión recalcaron la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores, que abarcara todas las situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones y desarrollo, para que de esta manera se comprendiera desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público. También señaló que la Constitución otorga a los servidores del Estado todas las garantías que reclama un sistema moderno del personal público, pero que, sin embargo, el cumplimiento adecuado del objetivo constitucional se había visto entorpecido por la ausencia de mecanismo normativo que corrigiera la dispensación de los esfuerzos, la incongruencia é incompatibilidad de sistemas y prácticas que impidieran irregularidades.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares en las dependencias e instituciones gubernamentales. El 10 de noviembre de 1972, se reformó y adicionó el apartado B, para establecer el derecho de los trabajadores a obtener habitaciones baratas y la obligación del Estado de hacer aportaciones a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de los burócratas y establecer un sistema de financiamiento que les permita adquirir casa-habitación.

¹⁹ Figueroa, Rodolfo. *Prioridades nacionales y reclutamiento de funcionarios públicos*. México, COLMEX, 1981, pp. 85-89.

El establecimiento y cumplimiento de normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, quedó formalmente regulado en el acuerdo presidencial del 5 de diciembre de 1975.

El análisis y recomendación de la Comisión de Administración Pública, propició la participación de los encargados de la administración y desarrollo de personal público, dando lugar a la parte relativa de las Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.²⁰

El acuerdo presidencial dictado el 27 de enero de 1971 estableció las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal y cuyo propósito consistió en la obtención de niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo cual se veía la necesidad de introducir reformas en las estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal.

Con base en lo anterior el 27 de diciembre de 1972 se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Asimismo, durante el período comprendido en los años de 1971 a 1976, se emprendieron diversas acciones directamente encaminadas a mejorar la administración de personal público.

Por acuerdos presidenciales dictados el 25 de junio de 1971 y el 13 de marzo de 1973, se ordenó promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, así como establecer una adecuada coordinación con el ISSSTE para desarrollar los programas de capacitación.

²⁰Sánchez González, José Juan. *Reforma modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, INAPOROO-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 315-316.

La administración pública de 1976-1982, también llevó a la práctica acciones concretas para establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo garantizara los derechos de los trabajadores y permitiera un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.²¹

El propósito fundamental del sistema de desarrollo de personal era el de reformar los procedimientos de selección, promoción y capacitación del personal, con lo cual se pretendía desechar viejos hábitos y asegurar que el personal de nuevo ingreso, fuesen personas adecuadas al puesto y preparadas para desempeñar sus funciones.

En gobierno de Miguel de la Madrid, continuó la política de mejorar la eficiencia administrativa del sector público y garantizar la calidad de los servicios, se estableció a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera. Para lo cual se expidió el 29 de junio de 1983 un acuerdo que determinaba la creación de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, integrada por los Secretarios de Gobernación, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública, de Trabajo y Previsión Social, del Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y de Programación y Presupuesto quien sería el que presidiría. En este periodo se reformó el Título Cuarto Constitucional y con ello, se modificó la figura de funcionarios públicos por la de servidores públicos. Asimismo, se estableció la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.²²

Esta comisión sería la encargada de determinar los mecanismos jurídicos y administrativos para ofrecer a los servidores públicos seguridad y estabilidad en el empleo, garantizando al mismo tiempo su desarrollo, para sentar las bases para la implantación del servicio civil de carrera.²³

La situación económica de México en los últimos 40 años, ha obligado a los últimos gobiernos a implementar medidas correctivas que permitan controlar los

²¹ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. 2ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 133-153.

²² *Ibidem*, p. 160.

²³ Acosta, Romero, *op. cit.* pp. 553-555.

desajustes ocasionados, por el mal manejo de las finanzas públicas. Las repercusiones en el manejo de los recursos humanos, han sido notables, impactando en gran medida la reducción del aparato público (desaparición de áreas y despedidos de personal). Dichos ajustes iniciaron con Miguel de la Madrid, y se ha convertido en una estrategia que se ha repetido hasta la fecha.

La década de los años ochenta marcó el camino de una nueva estrategia económica conocida como el neoliberalismo, que tuvo su más fuerte impulso con Carlos Salinas de Gortari²⁴, ésta fue una consecuencia de las críticas al Estado de Bienestar. Dicha enfoque ha propuesto asumir la globalización y apertura comercial como una exigencia de cambios en el papel del Estado. Asimismo disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación como medio para fortalecer las finanzas públicas y la liberalización comercial para revertir el proteccionismo estatal, elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias. El neoliberalismo supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas.²⁵

El neoliberalismo tiene su origen en las viejas corrientes del pensamiento económico neoclásico, que tuvo su auge en el siglo pasado, y cuya esencia consistió en retomar las ideas de Adam Smith y David Ricardo, quienes consideraban que las leyes de la economía se regían por fuerzas naturales, obedientes de leyes divinas y una mano invisible, por lo que los individuos, actuaban en plena libertad y generaban la riqueza para ellos mismos y para la nación en su conjunto, es decir, le confería a las fuerzas libres del mercado y a la decisión individual de las personas un papel central, por lo que el Estado pasaba a segundo término, restringiendo al mínimo sus funciones y para no oponerse a la acción de los individuos²⁶.

Dentro de las razones que sustentaron al neoliberalismo podríamos señalar que: contó con un gran respaldo político de las clases pudientes, se presentó a la sociedad como la única opción posible, encontró un terreno propicio para la crítica

²⁴Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*. México, FCE, 1993.

²⁵Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, Límites del Estado*. México, INAP, 1992, pp. 143-144.

²⁶Ortiz Wadgymar Arturo. *El fracaso neoliberal en México*. México, Nuestro Tiempo, 1988, pp. 9-10.

al estatismo, populismo, autarquía, proteccionismo, difundió el imperio del mercado como instrumento único de asignación eficaz de recursos, condición única de portador de la modernidad, progreso técnico y eficiencia. Reiteró la idea de que el crecimiento global, el derrame de éste —y no la distribución— era la única fuente potencial de mejoramiento generalizado en la condición de vida. El modelo²⁷ fue acogido con beneplácito por los intereses extranjeros los más favorecidos con estas medidas (privatizaciones y pago de la deuda).²⁸

En síntesis modelo neoliberal ha tenido tres ejes básicos:

1. La exportación como base fundamental del crecimiento económico.
2. La reducción del ámbito de acción del Estado (propiciar la privatización de actividades productivas y servicios, para entregar al mercado la función casi exclusiva de la asignación de recursos).
3. La jerarquización por encima de todo el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, que se expresan en cuentas fiscales externas y en las tasas de inflación bajas.

El modelo se caracterizó por una serie de estrategias que incluían un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres, que se regían bajo las leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado. La participación del sector privado sería el motor del crecimiento, y a través de ello se generaría el beneficio para toda la sociedad. Al prosperar el sector privado, la economía crecería por lo que generaría frutos para todos. Se confiaba en que la solución de los problemas vendría dada por la mayor participación del sector privado. De ahí que se privilegiaron los mecanismos y señales de mercado y se orientaron a la asignación de recursos y determinación de la reestructuración de la economía, para obtener los objetivos de crecimiento y bienestar que se buscaban²⁹. De este conjunto de medidas adoptadas se pueden precisar las siguientes:

²⁷Cuando se habla del modelo neoliberal se hace referencia al conjunto de medidas de política económica que han impulsado los gobiernos contemporáneos con las características que describen autores como: Arturo Ortiz Wadgymar, Arturo Huerta González y Pedro Vuskovic.

²⁸Vuskovic, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México, UNAM, 1993, pp. 92-106.

²⁹Huerta González, Arturo. *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*. México, Diana, 1992, p. 101.

- a) Desregularizar la actividad económica. Implicaba una menor participación del Estado en la administración y rectoría de la economía, mediante procesos de privatización de empresas públicas y de apertura externa, para trabajar en un contexto de economía abierta.
- b) Impulsar las exportaciones como el principal factor del dinamismo.
- c) Ofrecer mayores franquicias y estímulos al capital extranjero.
- d) Jerarquizar los equilibrios macroeconómicos, respecto de las cuentas fiscales y externas y las presiones inflacionarias.
- e) Entregar a las fuerzas del mercado la responsabilidad de la asignación de recursos.
- f) Privilegiar actividades productivas con baja capacidad de absorción de fuerza de trabajo.
- g) Debilitar a los sindicatos frente al sector público y privado, debido a las altas tasas de desempleo que esta política origina.
- h) Concentrar más el ingreso en unas cuantas familias en la perspectiva de que ello se traduzca en mayor ahorro, inversión y crecimiento económico³⁰.

Como se puede observar, algunas de estas medidas se instrumentaron con Carlos Salinas y continuaron en los dos siguiente sexenios el de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Durante el periodo de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, la administración de los recursos humanos del gobierno federal se mantuvo en los mismos términos establecidos con Miguel de la Madrid, es decir no sufrió modificaciones la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil. Cabe señalar que hasta el sexenio de Ernesto Zedillo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), conservó el poder ejecutivo federal. Fue precisamente en el año 2000, que en México se gestó la alternancia entre partidos para conducir al poder ejecutivo.

Es probable que por esta alternancia en el poder ejecutivo, conducido durante el periodo 2000-2006 por el panista Vicente Fox, se aprobará por primera vez en la historia de nuestro país una Ley relativa al manejo de los recursos

³⁰ *Ibid*, p. 102.

humanos en el ámbito del poder ejecutivo federal. Dicha Ley se denominó Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

2.6.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC)

Dentro del marco de los programas de modernización del Estado mexicano, se ha mantenido el propósito de lograr la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales y así como en la gestión pública, en este contexto el servicio civil de carrera ocupa un lugar relevante. Las principales características de éste, tal y como ha quedado establecido a lo largo de presente capítulo son: el ingreso por concurso o examen, el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo. México ha contado a través de su historia con diversas disposiciones para regular las funciones de los servidores públicos entre las que destacan las siguientes:

- ✓ En 1923 en el estado de San Luís Potosí se estableció una Ley de servicio civil.
- ✓ En 1931, la Ley Federal de Trabajo en su artículo segundo estableció, que las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos se regirían por las leyes de servicio civil que al efecto se expidieran.
- ✓ En abril de 1934, el presidente Abelardo Rodríguez consiente de que la principal causa de inestabilidad e ineficiencia de la administración pública era la salida masiva de trabajadores del Estado con cada cambio de gobierno, promovió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil, que había sido expedida en 1923.³¹
- ✓ En 1939, el presidente Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual reglamentó con amplitud la relación jurídica de trabajo, entre los trabajadores y el Estado.
- ✓ En 1940, se estableció la Ley de Responsabilidades de los funcionarios.
- ✓ En 1941, se anuló el anterior Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y se creó uno nuevo.

³¹ Moctezuma Barragán Esteban, *op.cit.*, p. 160

- ✓ En 1957, se estableció la Ley Estímulos y Recompensas Civiles.
- ✓ En 1960, se elevó a rango constitucional la relación de los trabajadores y el Estado, al crearse el apartado B, del artículo 123 de la Constitución.
- ✓ En 1963, se amplió la regulación de los trabajadores que trabajaban en el gobierno, al expedirse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- ✓ En 1970, se reformó y adicionó al apartado B, del artículo 123 constitucional, el derecho de los trabajadores a obtener habitaciones baratas y la creación de un fondo para la vivienda.
- ✓ El 27 de diciembre de 1972, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la administración de personal en el gobierno.
- ✓ Entre 1971 y 1973, por acuerdos presidenciales se ordenó promover la capacitación y desarrollo del personal al servicio del Estado.
- ✓ En 1975, se dictó un acuerdo presidencial, para legislar sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- ✓ En 1975, se estableció la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- ✓ En 1979, se estableció la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- ✓ El 29 de junio de 1983, se estableció un acuerdo en el que se creaba la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.
- ✓ En 1982, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ✓ En 1994, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.³²

³²Moctezuma Barragán, Esteban, *op. cit.* 160.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, estableció la necesidad de contar con el servicio civil de carrera, que garantizará una adecuada selección, desarrollo y retiro digno de los servidores públicos. Por estas fechas México no contaba con un sistema que permitiera medir el desempeño de los servidores públicos, por lo tanto no se contaba con un sistema meritocrático que propiciara el desarrollo profesional de los servidores públicos que destacaran en sus funciones administrativas, lo que provocaba un sistema de promociones inequitativo. La repuesta a este conjunto de necesidades originó la promulgación el 10 de abril de 2003, de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, con la finalidad de dar seguridad y estabilidad a los funcionarios del gobierno federal.

2.7. La evaluación de la Ley del SPC, en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE (SITyF)

El propósito de este inciso es evaluar el impacto de la Ley del Servicio Profesional y su aplicación en el SITyF, por tal motivo este apartado se estructura en primer lugar con los antecedentes que dieron origen a esta entidad, posteriormente se avanza en la definición de su objeto, misión, visión y objetivos que persigue, en un contexto de competencia de libre mercado, ya que esta institución se desarrolla en el campo de las tiendas departamentales tales como: Comercial Mexicana, Gigante, Tiendas Soriana, Tiendas Chedraui y Wall Mart, principalmente. Posteriormente se abordan los aspectos que se refieren a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es decir, se identifican los cargos susceptibles de ingresar al sistema, se cuantifican y se analizan las situaciones del por qué, no se ha instaurado el servicio profesional en esta entidad.

2.7.1 Antecedentes históricos del SITyF

El origen del Sistema actual de Tiendas y Farmacias del ISSSTE, se remonta a la inauguración de la primera tienda el 13 de julio de 1953, realizada por el entonces Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines. Dicha tienda se estableció todavía bajo la tutela de la Dirección de Pensiones y Retiro. Posteriormente, el 28 de diciembre de 1959, se llevó a cabo la promulgación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo cual, dicha tienda se incorporó al naciente organismo el 16 de mayo de

1961. Asimismo entró en operación la tienda no. 2 y el 14 de julio del mismo año la no. 3 y así sucesivamente hasta llegar a un sistema de 259 tiendas y 99 farmacias en mayo de 1995.

En la década de los años setenta bajo la denominación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se amplían los servicios sociales y prestaciones económicas con el de servicios médicos, coordinados bajo un esquema de 11 zonas que aglutinaban a más de un estado.

Bajo este marco en el aspecto operativo, el Sistema de Tiendas y Farmacias del ISSSTE estaba adscrito a la Subdirección General de Servicios Sociales y Culturales, debido a que el número de unidades comerciales no era significativo en el interior del país. En 1972 el modelo de zonas se transforma a Delegaciones Regionales, y en 1978 se adoptó la decisión de crear una Delegación por cada estado de la República.

Entre 1983-1985, se realizó la primera desconcentración del Instituto, en la cual mediante un acuerdo expedido el 1º de septiembre de 1984, se faculta a los Delegados estatales para realizar actos en materia administrativa y de recursos humanos; adquisición y control contable y presupuestal; reglamentación del abasto y selección de proveedores; operaciones en las tiendas en cuanto a mercadeo, permisos de uso, transferencias y bajas de mercancía, entre sus principales actividades.

La desconcentración de algunas funciones relacionadas con la administración y operación de tiendas, hacia las delegaciones, aunada al crecimiento en el número de unidades comerciales y al volumen de ventas, motivaron que en noviembre de 1986, se autorizara la creación de las Subdelegaciones de Protección al Salario. Este proceso se fortaleció notablemente a partir de la expedición del "Acuerdo por el que se delegan facultades y funciones en los titulares de los órganos desconcentrados del instituto", en vigor a partir del 1º de octubre de 1987, en este documento se estableció que la subdelegación dependiera, jerárquicamente del delegado estatal, y sustentara su operación en la normatividad técnica y lineamientos que emita la Subdirección General de Protección al Salario; asimismo, delimita su responsabilidad y su ámbito de competencia.

Con base en lo anterior, la Subdirección General de Protección al Salario definió la estructura orgánica y las correspondientes funciones y responsabilidades de las Subdelegaciones de Protección al Salario, de tal forma que el ISSSTE, además de dotarlas de los respectivos mecanismos administrativos estableció su objetivo principal: apoyar a las delegaciones estatales en la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las normas y lineamientos en materia de operación, comercialización, análisis y evaluación administrativa de tiendas y farmacias.

En 1993 la Subdirección General de Protección al Salario deja de participar del presupuesto del Instituto, y al generar sus propios recursos, absorbe los gastos de operación del sistema, comenzando así un proceso de autonomía financiera.

En el periodo 1993-1994 se avanza en la simplificación y desregulación administrativa, particularmente las subdelegaciones se unifican orgánica y estructuralmente con el objeto de racionalizar los recursos a ellas asignadas.

En una nueva etapa de desconcentración iniciada durante el periodo de 1994-1995, surge el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, y con ello se fortalece el esquema regional, de tal manera que se desconcentran actividades en materia de regulación, supervisión, control y operación, así como la descentralización en la toma de decisiones para eficientar la operación.

En este contexto, se adecua el marco normativo institucional para sustentar dicha transformación; por ello se modifica el estatuto orgánico del ISSSTE, para crear el nuevo órgano desconcentrado mediante modificaciones autorizadas por acuerdo no. 8.1205.95 de la H. Junta Directiva del ISSSTE, el 22 de junio y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1995.

Para alcanzar los objetivos planteados, se refuerza el carácter comercial de su organización, administración y de operación por lo cual la reestructuración contempla:

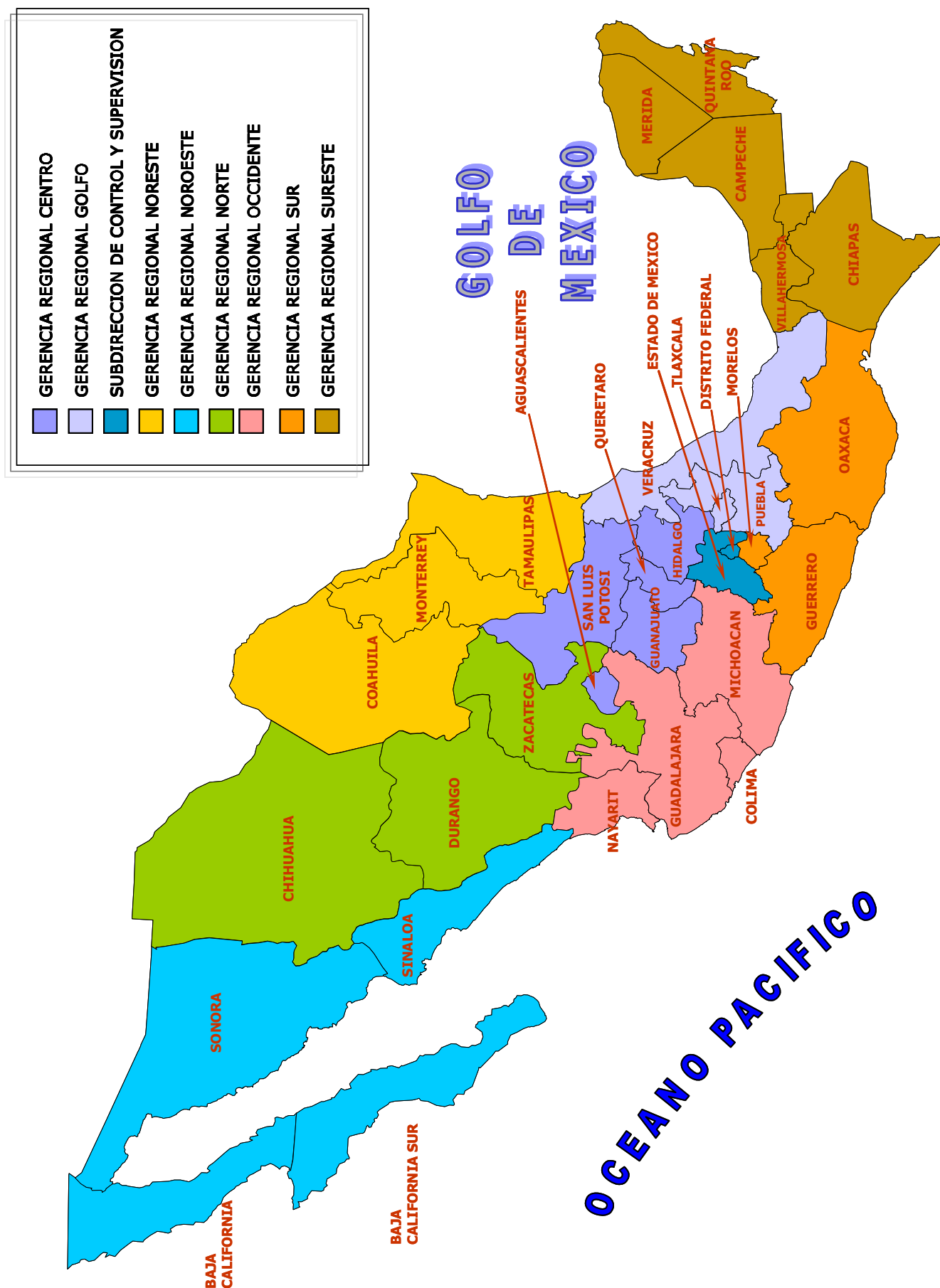
- Constitución del órgano desconcentrado.
- Reforzamiento del nivel operativo del sistema, mediante la integración de Gerencias Regionales y la consolidación de la operación en el ámbito regional.
- Redefinición de funciones por unidad administrativa.

- Automatización e integración de los distintos niveles de operación mediante, la incorporación de tecnología de punta.

La estructura anterior se mantuvo hasta el año 2000, a principios de este año, el Sistema contaba con un Consejo Directivo; presidido por el Director General del Instituto, un Director del Sistema, quien se apoyara en un corporativo, constituido por cuatro subdirecciones, ocho gerencias regionales y las unidades comerciales. En el año de 2002, desapareció la Gerencia Regional Metropolitana, y las funciones que ésta realizaba las asumió la Subdirección de Control y Supervisión.

En este contexto, se definieron las regiones Centro, Occidente, Golfo, Norte, Noreste, Noroeste, Sur, Sureste y Metropolitana del Sistema Integral considerando, con una agrupación de estados de la República completa, (de acuerdo al siguiente mapa).³³ A la fecha de estas líneas la estructura, no se ha modificado.

³³www.SITyF.gob.mx.



La instalación de las Gerencias Regionales y la apertura de las unidades de venta, se llevó a cabo con el propósito de que el manejo de la información sobre las mercancías fuera integral y homogénea por entidad y región y se consideraran factores del ámbito de desarrollo regional como son el acceso, eficiencia y cobertura tecnológica de la infraestructura en transporte y comunicaciones; patrones de consumo; proximidad geográfica; actividades económicas; características climáticas similares; identidad cultural y étnica.

Otros factores como los administrativos y financieros de índole interna, fueron considerados, con la finalidad de hacer accesible el abasto de artículos de primera necesidad a las poblaciones, dentro de éstos se encuentran la concentración del número de unidades comerciales ya existentes que por tipo y distribución sean manejables; el volumen promedio de las ventas por región, con excepción de la metropolitana, quien rebasa este margen y el número de derechohabientes, a pesar de la dispersión que de ellos existe en las diversas comunidades del país.³⁴

2.7.2 Objeto, misión, visión y beneficios del SITyF

El Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, como unidad administrativa desconcentrada del Instituto, tiene por objeto planear, dirigir y normar las acciones de protección del poder adquisitivo de los trabajadores al servicio del estado, mediante la venta de productos básicos y de consumo para el hogar, medicamentos y material de curación, a precios económicos, así como garantizar el abasto oportuno de bienes y servicios de comercialización a los derechohabientes, para lo cual contará con autonomía técnica y operativa, así como los recursos humanos, materiales y financieros que determine el presupuesto, que le permitan otorgar estas prestaciones sociales a cargo del Instituto, con eficiencia, oportunidad y calidad.

³⁴www.issste.gob.mx/usuarios/manuales/manogr/manogr.html.

Misión

Operar y administrar una estructura comercial de carácter social autofinanciable, con la finalidad de coadyuvar a que el ingreso económico de la población (derechohabientes y usuarios en general), tenga un poder adquisitivo mayor, mediante la comercialización de productos de consumo básico, duradero y medicamentos, garantizando el abasto en las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio.

Visión

Una población usuaria con capacidad de compra suficiente para cubrir sus necesidades básicas de consumo, mediante un adecuado suministro, de bienes y servicios con las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio.

El Sistema ofrece productos de calidad para consumo básico, duradero y medicamentos al público en general y en especial a derechohabientes, pensionados y jubilados del ISSSTE, a precios inferiores a los del mercado, coadyuvando a que el ingreso familiar tenga un mayor poder adquisitivo.

Beneficios SITyF

El Sistema Integral de Tiendas y Farmacias (SITyF), cadena comercial que opera en el mercado desde hace 42 años, cumple una importante función social de regulación de precios y de abasto eficiente de productos de primera necesidad, ya que transfiere un margen mayor de ahorro al consumidor. Opera en localidades y poblaciones medias y de orden rural en su mayoría, con recursos propios y es autofinanciable; no ha requerido de recursos fiscales para su operación.

Durante el periodo 2000-2006, el SITyF fue considerado una de las mejores opciones de compra en cuatro líneas de productos (básicos, limpieza, electrodomésticos y medicinas) con un margen de ahorro del 12.48%, respecto a

los mismos artículos que ofrecen las cadenas comerciales privadas según datos avalados por la Procuraduría Federal del Consumidor.

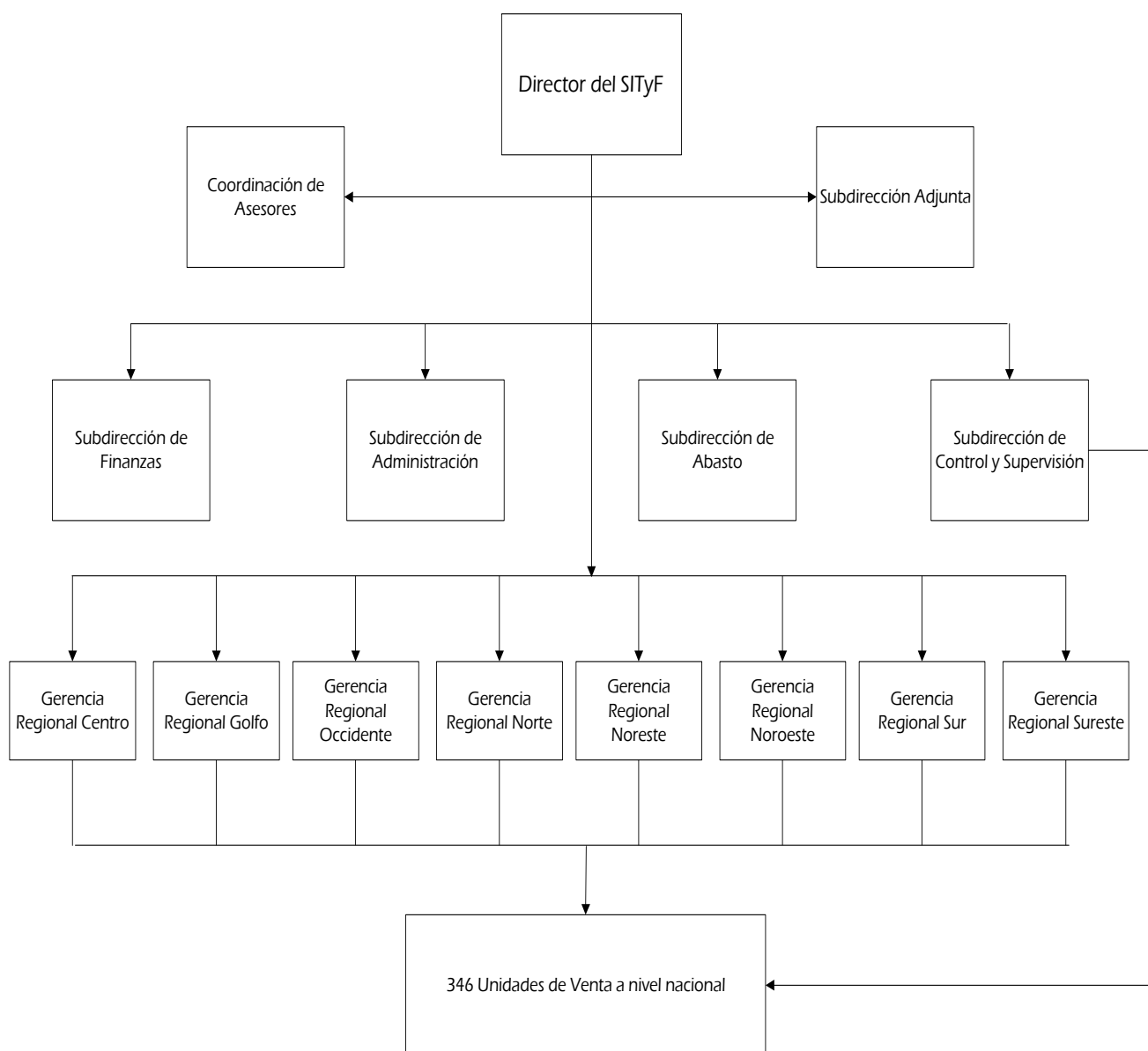
Ha representado un canal natural para apoyar la distribución de mercancías de producción nacional, que requieren orientar su enfoque para convertirlo en un instrumento eficaz que además de cumplir su misión en términos de productividad y calidad promueva el desarrollo regional mediante la incorporación al padrón de proveedores a las pequeñas y medianas empresas eficientes.

El SITyF opera en el mercado abierto en los mismos términos y condiciones en que lo hacen los demás agentes económicos, sin ventajas ni apoyos que impliquen una competencia desleal para los participantes en el mercado nacional. El Sistema persigue alcanzar un punto de equilibrio con el propósito de brindar a la clientela precios permanentemente bajos.

En la actualidad el Sistema opera con 346 unidades de venta conformado por tiendas y farmacias, lo que da lugar a una de las cadenas de autoservicio más importantes del país, entre los bienes y servicios que ofrece el SITyF se encuentran los siguientes: Juguetes, insumos para limpieza y oficina, herramientas, electrodomésticos, línea blanca, muebles y medicamentos en general, programa permanente de promoción y venta de ISSSTE-Vales a Dependencias Federales, Gobierno del Distrito Federal, Gobiernos Estatales y Municipales, programa de créditos adicionales CREDISSSTE a derechohabientes.³⁵

³⁵www.SITyF.gob.mx.

2.7.3 Estructura Orgánica del SITYF



2.7.4 Personal sujeto del SITyF a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Para el desarrollo de sus funciones el Sistema cuenta con personal que tiene diversos tipos de nombramiento, es decir, hay personal de confianza de varios niveles, que van desde el director del propio SITyF hasta cargos totalmente operativos, también se contrata personal bajo el régimen de honorarios y por supuesto hay un número importante de empleados de base.

A fin de esquematizar los diversos niveles que integran al Sistema y que serían sujetos a la LSPCC, se presenta el siguiente cuadro:

Plantilla del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias

Centro de Trabajo	Plazas	Total por Centro de Trabajo
Dirección del SITyF	1	
Subdirección Adjunta	1	
Coordinador de Asesores	1	
Secretaría Particular	1	
Control de Gestión	1	5
Subdirección de Administración	1	
Jefatura de Servicios de Informática	1	
Departamento de Sistemas	1	
Departamento de Soporte Técnico	1	
Departamento de Control de Recursos Informáticos	1	
Jefatura de Servicios de Recursos Humanos	1	
Departamento de Servicios al Personal y de Relaciones Laborales	1	
Departamento de Administración de Personal	1	
Departamento de Personal de Área Metropolitana	1	
Jefatura de Servicios de Recursos Materiales y Servicios Generales	1	
Departamento de Servicios Generales y Protección Civil	1	
Departamento de Recursos Materiales	1	
Departamento de Conservación de Inmuebles y Mantenimiento de Equipo	1	
Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales y Mantenimiento del Área Metropolitana	1	14

Centro de Trabajo	Plazas	Total por Centro de Trabajo
Subdirección de Finanzas	1	
Jefatura de Servicios de Contabilidad y Presupuesto	1	
Departamento de Contabilidad	1	
Departamento de Presupuesto	1	
Departamento de Seguros, Fianzas y Planeación Financiera	1	
Departamento de Contabilidad y Presupuesto del Área Metropolitana	1	
Jefatura de Servicios de Tesorería	1	
Departamento de Ingresos y Cobranzas	1	
Departamento de Bancos y Valores	1	
Departamento de Egresos y Recepción de Documentos	1	
Departamento de Ingresos del Área Metropolitana	1	11
Subdirección de Abasto	1	
Jefatura de Servicios de Abarrotes	1	
Departamento de Abarrotes Comestibles Básicos	1	
Departamento de Abarrotes Comestibles No Básicos	1	
Departamento de Abarrotes No Comestibles	1	
Jefatura de Servicios de Mercancías Generales	1	
Departamento de Enseres	1	
Departamento de Mercancías Generales	1	
Jefatura de Servicios de Artículos Varios y Farmacias	1	
Departamento de Farmacias	1	
Departamento de Ropa, Calzado, Perfumería y Regalos	1	11
Subdirección de Control y Supervisión	1	
Jefatura de Servicios de Supervisión	1	
Departamento de Planeación y Análisis	1	
Departamento de Verificación y Control	1	
Departamento de Enlace Mercadológico	1	
Jefatura de Servicios de Planeación y Estrategias Comerciales	1	
Departamento de Planeación Comercial	1	
Departamento de Mercadotecnia y Publicidad	1	
Departamento de Promoción y Estrategias	1	
Jefatura de Servicios de Operación del Área Metropolitana	1	
Departamento de Coordinación de Tiendas del Área Metropolitana	1	

Centro de Trabajo	Plazas	Total por Centro de Trabajo
Departamento de Coordinación de Farmacias del Área Metropolitana	1	
Departamento de Mercaderías del Área Metropolitana	1	
Jefatura de Servicios de Innovación Organizacional y Servicios Educativos	1	14
Gerencias Regionales	8	
Jefatura de Servicios de Operación de Unidades de Venta	8	
Departamento de Supervisión de Tiendas y Farmacias	8	
Departamento de Mercaderías	8	
Jefatura de Servicios de Administración y Finanzas	8	
Departamento de Personal	8	
Departamento de Recursos Materiales, Servicios Generales y Mantenimiento	8	
Departamento de Contabilidad	8	
Departamento de Presupuesto	8	72
TOTAL	127	

Como se puede observar la estructura administrativa visible del sistema contempla 127 personas, sin embargo existen otros funcionarios que tienen el nivel de mando medio, como son los gerentes de las unidades de venta (347) y otros más que se encuentran dentro del sistema y que desarrollan actividades homologadas a estos cargos, por lo que con la información disponible, se estima que la plantilla sujeta a la Ley del Servicio Profesional, ascendería a 684 personas. Actualmente el SITyF, cuenta con una plantilla de personal que asciende a 6,860 empleados de confianza y base de diversos niveles, y más 1,000 de honorarios, lo cual arroja un total de 7,860 personas.

2.7.5. Aplicación de la LSPC en el SITyF

Derivado del decreto de creación del SITyF corresponde al ISSSTE, llevar a cabo la instauración del servicio profesional en el SITyF; de acuerdo con este planteamiento, mediante acuerdo no. 33.1299.2005 de fecha 13 de diciembre de 2005, se aprobaron los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el primero de febrero de 2006 y entraron en vigor el 3 de abril del mismo año. Asimismo en julio de 2006 se emitieron las Reglas de

Operación del Comité Institucional del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Procedimiento para la Incorporación del Personal en Funciones al Servicio Profesional de Carrera.³⁶

El procedimiento para la Incorporación del personal consideró en las políticas generales los aspectos torales para la aplicación de la Ley del servicio profesional, entre los que destacan los siguientes:

1. La Subdirección de Personal de la Coordinación General de Administración del ISSSTE coordinará el proceso de conversión del personal en funciones a personal de carrera.
2. El personal susceptible de acceder al servicio profesional deberá de haber ingresado antes del 3 de abril de 2006 dentro de los puestos señalados en el artículo 5 de la LSPC. Los que hubieran ingresado posteriormente serán evaluados de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera.
3. El personal en funciones deberá acudir a la capacitación que corresponda, sin embargo podrá solicitar su evaluación directa sin asistir a los cursos establecidos.
4. La inscripción del personal en funciones al proceso de conversión es individual, voluntaria y será considerado bajo esta clasificación hasta que presente las evaluaciones y certificaciones correspondientes.
5. Las competencias a evaluar serán las gerenciales, gestión institucional y de especialidad transversales o técnicas.
6. El personal que no apruebe la evaluación del desempeño del periodo inmediato anterior o alguna de las evaluaciones empleadas para su calificación será programando una segunda oportunidad, después que transcurran cuando menos cuarenta días hábiles.

³⁶<http://subpersonal.issste.gob.mx/portal/spc/>. En esta página están los documentos descritos, los cuales pueden imprimirse.

En este marco el personal del SITyF, debía incorporarse al servicio profesional. Fue hasta el mes de noviembre de 2006, que se emitió la convocatoria mediante la cual se podrían incorporar al sistema. El procedimiento constaba de dos fases: la primera fue el registro, que se tenía que llevar a cabo del 3 al 9 de noviembre de 2006. Al momento de registrarse se asignó un folio personal de identificación para verificar el resultado en la página Web del ISSSTE en la pestaña del servicio profesional. La segunda fase consistió en la presentación de los exámenes, los cuales se llevaron a cabo en dos fechas el 18 y 25 de noviembre, en una se llevó a cabo lo relativo al de competencias transversales y en el otro el de las competencias técnicas. Asimismo se informó a todo el personal que los resultados se podrán consultar a partir del 30 de noviembre del mismo año.

2.7.5.1 Principales resultados de la aplicación de la Ley del SPC en el SITyF

En este apartado se pretende observar la forma en que se aplicó la Ley de SPC en el SITyF, para lo cual se tomará en cuenta los criterios que se tomaron desde la definición de las políticas, establecimiento de los comités y los procedimientos.

La Ley del SPC estableció un máximo de 3 años para que el sistema operará en su totalidad, es decir, éste debería estar funcionando a más tardar en octubre de 2006 (la Ley entró en vigor el 10 de octubre de 2003). El ISSSTE, inició con la definición de políticas, comités y subcomités, a menos de un año del plazo marcado por la Ley para la operación del sistema. Asimismo en el momento de la aplicación de los exámenes al personal del SITyF, el plazo marcado ya había vencido, violentando con ello lo establecido en dicha Ley.

En este sentido las violaciones a la Ley continuaron en varias direcciones, las cuales iniciaron desde el momento en que se generó la convocatoria para la incorporación del personal en funciones. De los 683 servidores públicos (menos el director general), en funciones que se encontraban en los puestos reconocidos en el artículo 5 de la LSPC, de forma tajante quedaron fuera los gerentes de las tiendas que representan el 51% de los puestos a considerar (347 puestos), y de los 336 restantes se excluyeron puestos entre los que destacan los del área financiera y de la tesorería. Es relevante mencionar lo anterior ya que se hizo sin ninguna

análisis particular de éstos, sólo lo motivo el hecho de encontrarse en una área en la que en teoría se manejan los recursos.

Se estima que en total participaron en los exámenes alrededor del 168 servidores públicos que se encontraban en funciones, lo que representa el 50% del total de los puestos que se consideraron para el sistema, que representa el 25% de total de puestos del SITyF que debieron considerarse, y en un esquema más global dicha cifra representa el 2% del total del personal que labora en el SITyF. Lo anterior es claramente antagónico al objeto de la misma Ley, ya que el servicio profesional de carrera debe de ser más integral y abarcar a la mayoría de los servidores públicos que se desempeñan en cada institución.

Por si faltará algo más para el personal susceptible de incorporarse al servicio profesional, sin que mediara la capacitación establecida en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, debieron realizar los exámenes y se les notificó que sus resultados podrían consultarse vía electrónica a más tardar el 30 de noviembre de 2006, sin embargo dichos resultados nunca aparecieron, habiendo transcurrido desde la fecha de aplicación hasta el momento de escribir estas líneas 115 días naturales, cuando la Ley establece un plazo no mayor de 60 días para notificar el resultado. Ahora bien y aún cuando la Ley no establece si estos días son naturales o hábiles, en cualquier supuesto el plazo ya se agotó, por tanto el SITyF no cumplió con lo que establece la Ley. Asimismo el personal no puede hacer uso de algún recurso para inconformarse, debido a que por encontrarse en funciones puede ser objeto de represalias.

CAPÍTULO 3. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En este capítulo se aborda el análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPC), para lo cual se ha plasmado el cuerpo integro de la Ley, en dos planos de lado izquierdo el texto original y del lado derecho los cambios que se consideran necesarios para que la Ley, se ajuste a los requerimientos necesarios para instaurar un verdadero servicio profesional en México.

Cabe señalar que a fin de destacar la propuesta, ésta se resaltarán en letras negrillas y en cursivas, en el caso que un párrafo se excluya se marcará el contenido con la misma característica. La Ley cuenta en términos generales con cuatro títulos, doce capítulos y cuatro secciones. La propuesta de reforma, tiene como base las características que han desarrollado, otros servicios profesionales en distintos países.

3.1 Título primero. Disposiciones generales: de la naturaleza y objeto de la Ley

DICE	PROPUESTA
Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.	Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer <i>los fundamentos</i> para la organización, funcionamiento, <i>establecimiento</i> y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal <i>deberán</i> establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.
Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.	Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un <i>instrumento</i> 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.

Nota: Lo negreado en la parte de dice se refiere a frases o oraciones que serían excluidas en la propuesta, y lo negreado en la propuesta es lo que se adiciona

DICE	PROPUESTA
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.	<i>La organización del Servicio Profesional se realizará a través de un Organismo autónomo denominado Instituto del Servicio Profesional de Carrera, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participarán el Poder Ejecutivo, Representantes de los Sindicalizados, Representantes de las Dependencias Federales y Representantes de los Trabajadores de Confianza y Honorarios.</i> Serán principios rectores de este Sistema <i>la cual coordinará con:</i> la legalidad, eficiencia, <i>eficacia</i>, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.
Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada; II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada; III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública; IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema; V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia; VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional; VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y	Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada; II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada; III. Instituto: Instituto del Servicio profesional de Carrera; IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema; V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia; VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional; VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y

DICE	PROPUESTA
IX. Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.	IX. Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo <i>contratado bajo el régimen de confianza y/o honorarios</i> en alguna dependencia.
Artículo 4.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.	Artículo 4.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán <i>de acuerdo a las diversas especificaciones que existan en las Leyes de la materia, entre las que se reconocen: trabajadores de base, confianza y honorarios.</i> El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley <i>y mediante previa liquidación.</i>
Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos: a) <i>Director General;</i> b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento, y e) Enlace	Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, <i>y otros tipos de contratación.</i> a) Director de Área; b) Subdirector de Área; c) Jefe de Departamento, y d) Enlace <i>e) Personal de confianza de diversos niveles</i> <i>f) Personal de honorarios</i>
Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.	Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

DICE	PROPUESTA
La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación. Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.	<i>El Instituto</i>, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación. Dichos cargos no podrán exceder el 10%, del total de funcionarios ubicados en el nivel director de área. Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan <i>el Instituto en coordinación</i> con las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.
Artículo 6.- Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al Sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.	Artículo 6.- Los servidores públicos de <i>base, confianza y honorarios de</i> libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. <i>Podrán acceder al Servicio Profesional, todos los profesionistas que cumplan con los requisitos y procedimientos de reclutamiento, y selección previstos en esta Ley.</i>
Artículo 7.- El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato. Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:	Artículo 7.- El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato. Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por el Instituto el cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

DICE	PROPUESTA
a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por Ley competan a los servidores públicos de carrera.	a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por Ley competan a <i>los comités, al Instituto y</i> a los servidores públicos de carrera.
Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; <i>y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.</i>	Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera.
Artículo 9.- El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.	Artículo 9.- El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

Como se puede observar, en este apartado la reforma contemplaría la creación del un organismo autónomo, que tendría a su cargo el manejo del servicio profesional de carrera, las características de esta entidad serían similares a las que en la actualidad tienen el Instituto Federal Electoral y el Banco de México. De considerarse necesario se modificaría la Constitución Política en el artículo 123 apartado B, estableciendo las características y autonomía de este organismo.

Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, establece que corresponde a la Secretaría de la Función Pública en su numeral 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; sin embargo y como se puede observar en la Ley Orgánica, esta Secretaría tiene a su cargo otras funciones de igual o mayor importancia (control del gasto público, vigilar la gestión de las dependencias, entre otras), que la coordinación del servicio profesional. Lo anterior fortalece el argumento de la necesidad de contar con un organismo que sea exclusivamente, para el manejo del Servicio Profesional de Carrera.

Por otra parte, en este apartado también se determinan los cargos que estarán sujetos a la Ley, por tal motivo se incorporaran otros tipos de nombramiento y/o de contratación como son el personal de honorarios y el de confianza de niveles inferiores a mandos medios. En el caso del personal de honorarios, existe una gran diversidad y disparidad tanto en funciones como en salarios, ya que estos pueden percibir ingresos de subsistencia hasta otros que se asemejan a los de Directores de Área y/o Directores Generales. La razón fundamental para esta propuesta es que existe un número elevado de cargos bajo este régimen de contratación y que para garantizar mejores servicios a la población es necesario, que dicho personal, también sea evaluado y goce de las ventajas de pertenecer a un servicio profesional. Asimismo, se establece un porcentaje mínimo de puestos de libre designación.

3.2 Título segundo. De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema. Capítulo I: De los derechos. Capítulo II: De las obligaciones

En el siguiente apartado la Ley establece las consideraciones en torno a los derechos y obligaciones que los servidores de carrera tendrían, en el supuesto de ingresar en el sistema profesional de carrera, se integra con dos capítulos, el primero que corresponde a los derechos y el segundo referente a las obligaciones.

DICE	PROPUESTA
Capítulo Primero De los Derechos	Capítulo Primero De los Derechos
Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos: I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley; II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley; III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean; IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento; V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones; VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días; VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;	Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos: I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley, <i>y las Leyes supletorias aplicadas al trabajo.</i> II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley; III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean; <i>Los cuales no podrán disminuirse mientras cumpla con lo establecido para ello.</i> IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento; V. Recibir capacitación y actualización <i>permanente</i> con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones; VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días. <i>De no ocurrir lo anterior procederá queja contra el comité que no haya dado los resultados en el tiempo establecido.</i> VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley, <i>para lo cual la dependencia donde trabaje otorgará todas las facilidades.</i>

DICE	PROPUESTA
VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;	VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior; <i>Para lo cual conocerá con anticipación el procedimiento respectivo para su incorporación.</i>
IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;	IX. <i>Ser incorporado a un seguro de separación individualizado, se encuentre o no dentro del servicio profesional.</i>
X. Recibir una indemnización en los términos de Ley, cuando sea despedido injustificadamente, y	X. Promover los medios de defensa que establece esta Ley y <i>las leyes supletorias</i> , contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.	XI. Recibir una indemnización en los términos de Ley, cuando sea despedido <i>justificada o</i> injustificadamente, <i>por el tiempo del servicio prestado, y</i>
	XII. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.
	<i>XIII. Todo Servidor Público que no sea evaluado en un plazo no mayor a 3 años, obtendrá por ese solo hecho el nombramiento de Servidor Público de Carrera; sujetándose posteriormente a lo establecido en esta Ley.</i>

En este título se considera de la mayor importancia, el que las dependencias del ámbito federal, tengan la obligación de efectuar los exámenes necesarios, para que los funcionarios accedan al servicio profesional. Al mismo tiempo que una vez llevado a cabo el procedimiento este no pueda suspenderse por razones de carácter político o bien por relevo de funcionarios de alto nivel. Por ello, también la necesidad que los funcionarios cuenten con recursos legales para la defensa de cualquiera de estas circunstancias. Asimismo y en el caso de que la dependencia no fuera capaz de establecer el servicio profesional en un lapso de tres años, en forma automática los funcionarios que cumplieran con este periodo en un mismo puesto, pasarían a formar parte del sistema profesional, y en el futuro se sujetarían

a las evaluaciones que establece la propia Ley. En este sentido, se establece la obligación de indemnizar, cuando ocurra la separación justificada o injustificadamente, lo anterior obedece a que no existe una evaluación objetiva sobre las capacidades del trabajador (se determina con un criterio subjetivo), por ello, en caso de ocurrir en cualquiera de los dos casos, la indemnización debe proceder.

DICE	PROPUESTA
Capítulo Segundo De las Obligaciones	Capítulo Segundo De las Obligaciones
Artículo 11.- Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:	Artículo 11.- Son obligaciones de <i>todos</i> los <i>servidores públicos</i> y de los de carrera:
I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema; <i>II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;</i> III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema; IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño; V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento; <i>VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la Ley de la materia;</i>	I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema; II. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema; III. Aportar los elementos objetivos necesarios <i>a los comités</i>, para la evaluación de los resultados del desempeño; IV. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento; <i>V. Participar en la capacitación obligatoria, en los casos en donde no haya acreditado las evaluaciones para acceder al servicio profesional.</i>

<i>DICE</i>	<i>PROPUESTA</i>
<i>VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;</i> <i>VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;</i> <i>IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;</i> <i>X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y</i> XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.	<i>VI. Solicitar su incorporación al servicio profesional.</i> XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.
Artículo 12.- Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.	Artículo 12.- Cada <i>comité en coordinación con el Instituto</i> establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

En este apartado la Ley establece una serie de incisos que se refieren al comportamiento que en general todo trabajador del gobierno debe guardar, y estos ordenamientos se encuentran establecidos en otras leyes, como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentos internos de las dependencias, entre otros. Por tal motivo se consideró necesario suprimir varios de éstos, y adicionar otros en los que se

contemplarán solo obligaciones referidas a la organización y funcionamiento del servicio profesional.

3.3 Título tercero. De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

El título tercero entra de lleno a la estructura administrativa y funcional con la que debe contar el sistema del servicio profesional, para ello se definen una serie de subsistemas, que tienen la función de operar los procedimientos que se requieren para la instauración de dicho sistema.

3.3.1 Capítulo Primero

DICE	PROPUESTA
Consideraciones preliminares	Consideraciones preliminares
Artículo 13.- El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación: I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;	Artículo 13.- El Sistema <i>estará integrado por áreas funcionales del Instituto y comprenderá</i> los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación: I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, <i>la plantilla de personal existente y las necesidades cuantitativas de personal que se requiera</i> para el eficiente ejercicio de sus funciones;
II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;	II. Subsistema de Ingreso. Regulará <i>y determinará los plazos para llevar a cabo</i> los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

DICE	PROPUESTA
III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; <i>Así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;</i> IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para hombres y mujeres.	III. Subsistema de Desarrollo Profesional. <i>Definirá una política general que contenga</i> 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. IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización <i>necesarios y acordes a los conocimientos teóricos y prácticos más actualizados</i> para que los servidores públicos adquieran: a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y <i>la relación que guardan con otros aspectos de la</i> Administración Pública Federal en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal <i>acorde al</i> cargo desempeñado; c) La <i>adquirir la actitud necesaria para desarrollar una carrera ascendente en el sistema.</i> d) La posibilidad <i>real</i> de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) Las habilidades necesarias <i>en el cargo ocupado y las requeridas</i> para certificar las capacidades profesionales necesarias <i>para ingresar el sistema..</i> f) <i>La capacitación requerida para acceder a un cargo sin discriminación de sexo.</i>

DICE	PROPUESTA
V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral; VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema. El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos. Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.	V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer indicadores para medición y valoración del desempeño, así como de la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral; VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Servicio Profesional por cualquier causa o porque se suspenden temporalmente sus derechos, y VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y control preventivo y correctivo de la operación del Sistema. El Reglamento interno del Instituto determinará las áreas que operarán uno o más de los anteriores procesos. Compete a las dependencias de la Administración Pública en coordinación con el Instituto administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por el Instituto.

Este apartado refiere la estructura administrativa y funcional del sistema, destacan aspectos como el de cuantificar la plantilla existente del personal al servicio del estado que deberá contemplar todos los tipos de nombramiento existentes (base, confianza y honorarios), y a partir de éste, determinar las necesidades existentes. Otro de los aspectos relevantes es el que concierne a la capacitación, la cual debe referirse en primera instancia a las funciones que se lleven a cabo y en segundo lugar a la adquisición de conocimientos más generales, y en plazos establecidos. Asimismo es de suma importancia que se definan indicadores que permitan medir el desempeño de los trabajadores en diversos niveles de responsabilidad y que éstos sean de conocimientos de los

funcionarios, para que se apliquen en mejorar los índices con los que se les está evaluando.

3.3.2 Capítulo Segundo. De la Estructura Funcional. Sección Primera. Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

La planeación de los recursos humanos es una tarea de suma importancia para la instauración del servicio profesional, en ésta se debe contemplar una política amplia que no sólo deba integrar a los servidores públicos sujetos a esta Ley, sino además todos aquellos que desempeñan algún puesto dentro de las dependencias de la administración pública federal.

DICE	PROPUESTA
Artículo 14.- La Secretaría establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema. A través de sus diversos procesos, el Subsistema: I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias. La Secretaría no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo; II. Operará el Registro;	Artículo 14.- <i>El Instituto</i> establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema. A través de sus diversos procesos, el Subsistema: I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias. <i>El Instituto</i> no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo; II. Operará el Registro, <i>y lo integrará con los Servidores Públicos de la administración pública federal que se encuentren desempeñando un cargo, independiente del tipo de contratación que tengan (base, confianza y honorarios).</i> III. <i>Incorporará al registro del servicio profesional de carrera a los servidores públicos que hubieran sido evaluados y a los que tengan una antigüedad mínima en el mismo cargo de tres años, hubieran sido o no evaluados.</i>

DICE	PROPUESTA
III. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema; IV. Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo;	<i>IV. Llevará a cabo un análisis sobre el catálogo de puestos para presentar una homologación, que permita un catálogo único para las dependencias que integran la Administración Pública Federal.</i> V. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, y la evaluación de las áreas sensibles y de atención al público considerará los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema; VI. Con la participación de las dependencias y de las universidades e Institutos de educación superior, se elaborarán estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo; VII. En coordinación con las Dependencias de la Administración Pública Federal, integrarán un conjunto de indicadores de medición del desempeño acorde a los puestos que fueron definidos en el catálogo.

DICE	PROPUESTA
V. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;	VIII. Analizará el desempeño con base en <i>los indicadores definidos</i> y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;
VI. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema;	IX. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal los resultados de las evaluaciones <i>del personal, así como las valoraciones sobre el propio Sistema y los comités.</i>
VII. Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente Ley, y	<i>En coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal llevará a cabo</i> los estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente Ley, y
VIII. Ejercerá las demás funciones que le señale esta Ley, su Reglamento y disposiciones relativas.	X. Ejercerá las demás funciones que le señale esta Ley, su Reglamento y disposiciones relativas.

La planeación de los recursos humanos del gobierno federal, requiere de decisiones de corto, mediano y largo plazo, acordes a la instauración del servicio profesional de carrera, por tal motivo se deberá considerar al personal que se encuentra laborando en el momento de la entrada en vigor de la Ley. Lo anterior significa desarrollar un plan estratégico que contemple la incorporación, retiro o liquidación de todo este personal. Asimismo, se deberá definir el catalogo de puestos que integre en un solo cuerpo normativo, a todos los cargos existentes en la administración pública federal. A partir de lo anterior, se podrá instrumentar la Ley en una secuencia paulatina y cronológica que llevé a un mejor desempeño de los servidores públicos y en consecuencia a eficientizar los servicios que presta la Administración Pública.

3.3.3 Sección segunda : Del registro único del servicio profesional de carrera

En esta sección se aborda lo referente al registro de los servidores públicos que se incorporarían al servicio profesional, este procedimiento sería la integración del padrón total de dichos funcionarios.

DICE	PROPUESTA
Artículo 15.- El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.	Artículo 15.- El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines <i>de planeación, estadística y para la elaboración de estrategias que sirvan para</i> apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales, <i>y solo serán publicables con la autorización del interesado, sin que para ello exista ninguna coerción.</i>
Artículo 16.- El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.	Artículo 16.- El Registro sistematizará la <i>información relativa a los servidores públicos, que se incorporarán al sistema y se integrará con la información que se genere de los subsistemas de ingreso,</i> desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.
Artículo 17.- El Registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema. Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil.	Artículo 17.- El Registro deberá incluir a cada servidor público que <i>se desempeñe en la Administración Pública, que tenga tres años de antigüedad en un puesto de la Administración Pública, al momento de entrar en vigor la Ley.</i> <i>Los datos del Registro deberán actualizar permanentemente con los datos que emitan todos los subsistemas.</i>
Artículo 18.- El Registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos.	Artículo 18.- El Registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos. <i>Los servidores que se desarrollen en la administración pública federal tendrán preferencia par la ocupación de esos cargos.</i>

DICE	PROPUESTA
Artículo 19.- El Sistema, en coordinación con las dependencias, registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo.	Artículo 19.- <i>El Instituto en coordinación con las dependencias y los respectivos comités registrarán y procesarán</i> la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo.
Artículo 20.- Será motivo de baja del Registro, la separación del servidor público del Sistema por causas distintas a la renuncia.	Artículo 20.- Será motivo de baja del Registro, la separación del servidor público del Sistema, <i>siempre y cuando se justifique ésta, y de acuerdo a la legislación laboral y a lo establecido en esta Ley.</i>

La conformación del padrón es uno de los aspectos esenciales para el manejo del sistema profesional, en el cual deberán estar todos los servidores públicos que se desempeñen en el ámbito de la administración pública federal. Lo anterior permitirá no sólo la incorporación paulatina de aquellos funcionarios que acrediten las evaluaciones incorporarse al sistema, sino también el generar estadísticas para el desarrollo de una mejor administración en el manejo de los recursos humanos del gobierno federal.

3.3.4 Capítulo Tercero. Del subsistema de ingreso.

En este apartado se establecen los requisitos para que cualquier persona pueda acceder al sistema. Asimismo se definen los medios de reclutamiento para atraer a los funcionarios a los procesos para su certificación y/o evaluación y por consecuencia su ingreso al servicio profesional de carrera.

DICE	PROPUESTA
Artículo 21.- El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar; II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;	Artículo 21.- El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar; II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;

DICE	PROPUESTA
III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público; IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal. No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.	III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público; IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.
Artículo 22.- Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.	Artículo 22.- Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios <i>Este proceso será de amplia difusión y medios electrónicos e impresos para promover la igualdad de oportunidades.</i>
Artículo 23.- El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema. Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria. Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.	Artículo 23.- El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para <i>cada Dependencia u Entidad definirá sus plazas del primer nivel de ingreso.</i> <i>El Instituto en coordinación con las Dependencias harán lo conducente para hacer una adecuada difusión de dichas convocatorias.</i> Previo al reclutamiento, <i>el Instituto</i> organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.
Artículo 24.- El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas.	Artículo 24.- El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso <i>será desarrollado coordinadamente entre el Instituto, las dependencias y los</i> Comités de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas.

DICE	PROPUESTA
Artículo 25.- Los Comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.	Artículo 25.- Los Comités <i>en coordinación con el Instituto</i> deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.
Artículo 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.	Artículo 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, <i>el Instituto en coordinación con</i> los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta <i>a través de medios electrónicos y escritos</i>. 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 <i>anteriores que se hubieran hecho a</i> los servidores públicos de carrera.
Artículo 27.- Los aspirantes a servidores públicos eventuales <i>únicamente</i> participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría. En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.	Artículo 27.- Los aspirantes a servidores públicos eventuales <i>podrán participar en todos</i> los procesos de selección, <i>siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria</i>. En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán <i>exceder en un 10% al total</i> de los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.
Artículo 28.- Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento. Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.	Artículo 28.- Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación, <i>en los medios electrónicos y en los diarios de mayor circulación</i>. Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas. <i>El Instituto en coordinación con las Dependencias, definirán los plazos que se otorgan por cada fase de este proceso.</i>

DICE	PROPUESTA
Artículo 29.- La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.	Artículo 29.- La selección es el procedimiento <i>que permite encontrar la persona idónea al puesto</i> mediante el análisis, la capacidad, conocimientos, habilidades, <i>presencia, seguridad</i> y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.
El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito. Para la determinación de los resultados, los Comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.	El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine <i>el Instituto en coordinación con el</i> 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, <i>el Instituto en coordinación con</i> los Comités podrán auxiliarse de las <i>universidades e institutos educativos</i>, así como de expertos en la materia.
Artículo 30.- La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los Comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos de acuerdo con los preceptos de esta Ley y su Reglamento. Para la calificación definitiva, los Comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.	Artículo 30.- <i>El Instituto</i> emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los Comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos de acuerdo con los preceptos de esta Ley y su Reglamento. Para la calificación definitiva, <i>el Instituto en coordinación con</i> los Comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.
Artículo 31.- El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.	Artículo 31.- El examen de conocimientos, la experiencia, la aptitud <i>y actitud</i> en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

DICE	PROPUESTA
Artículo 32.- Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.	Artículo 32.- Cada dependencia, en coordinación con <i>el Instituto</i> establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.
Artículo 33.- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.	Artículo 33.- Los candidatos que acrediten <i>las diferentes fases del proceso y que sean</i> seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.
Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.	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. <i>Dicho nombramiento tendrá efecto hasta que cese ese estado excepcional.</i> Este personal no creará derechos respecto al ingreso. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento <i>del Instituto</i> 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.

Resulta de vital importancia que en el proceso de reclutamiento se dé una adecuada difusión para que mediante ésta se generen condiciones de igualdad en los procesos. Lo anterior no solo involucra a candidatos que no laboren para el gobierno sino se deben considerar aquellos que se encuentren dentro de la administración pública. Asimismo se debe tener en cuenta que al momento de que se emita una convocatoria, ésta considerará los tiempos adecuados de preparación por parte de los candidatos para participar en cada una de las fases que se determinen.

3.3.5 Capítulo Cuarto. Del subsistema de desarrollo profesional

DICE	PROPUESTA
Artículo 35.- Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.	Artículo 35.- Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito <i>medible en términos de los indicadores establecidos para este fin</i> , podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.
Artículo 36.- Los Comités, en coordinación con la Secretaría, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del Catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.	Artículo 36.- Los Comités, en coordinación con <i>el Instituto</i> , integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del Catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.
Artículo 37.- Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley.	Artículo 37.- Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley, <i>y tendrán preferencia sobre los candidatos externos a dicho cargo.</i>

DICE	PROPUESTA
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.	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 <i>el Instituto</i> y los Comités <i>coordinadamente</i>. 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 <i>Las Dependencias en coordinación con el Instituto deberán elaborar cada año su plan del desempeño y promociones.</i>
Artículo 38.- Cada Servidor Público de Carrera en coordinación con el Comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés.	Artículo 38.- Cada Servidor Público de Carrera en coordinación con el Comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés. <i>En cumplimiento con lo anterior el Instituto en coordinación con el Comité deberán establecer los mecanismos para la participación de los Servidores Públicos, en un plazo no mayor a 6 meses posteriores a la creación del Comité.</i>
Artículo 39.- La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias: I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e	Artículo 39.- La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias: I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y <i>serán proporcionales en salario e incentivos a dicho perfil,</i> II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e

DICE	PROPUESTA
incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.	incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos, <i>siempre y cuando el servidor público los solicite y esté de acuerdo en dicho movimiento.</i>
Artículo 40.- Cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezcan cargos del Catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección.	Artículo 40.- Cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezcan cargos del Catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, <i>el Instituto en coordinación con las Entidades</i> procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de <i>los Organismos</i> con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección.
Artículo 41.- Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo.	Artículo 41.- Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y <i>del Instituto</i> , podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo.
Artículo 42.- Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.	Artículo 42.- Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas, <i>entre un rango y otro la diferencia no podrá ser superior al 30%.</i>
Artículo 43.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.	Artículo 43.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita <i>el Instituto</i> , podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

3.3.6 Capítulo Quinto. Del subsistema de capacitación y certificación de capacidades

Este es el procedimiento que certifica las capacidades de los diversos candidatos a ocupar cargos en el sistema. El proceso implica una evaluación básica con contenidos homogéneos para que sea considerada para cualquier cargo que sea sujeto de concurso. El candidato que haya acreditado esta fase, de forma automática continuará en la siguiente fase.

DICE	PROPUESTA
Artículo 44.- La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.	Artículo 44.- La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. <i>El Instituto</i> emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.
Artículo 45.- Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema. El Reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.	Artículo 45.- <i>El Instituto y los</i> Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con <i>el Instituto</i> y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán <i>elaborar y</i> registrar sus planes anuales de capacitación ante <i>el Instituto, mismo</i> que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema. El Reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.
Artículo 46.- La capacitación tendrá los siguientes objetivos: I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;	Artículo 46.- La capacitación tendrá los siguientes objetivos: I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos <i>y de aquellos que aún cuando no estén desempeñando un cargo puedan acceder a los</i>

DICE	PROPUESTA
II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.	<i>conocimientos básicos o específicos de éste.</i> II. Preparar <i>y actualizar</i> a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y III. Certificar a los servidores profesionales de carrera <i>y a candidatos susceptibles de ingresar al servicio y que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley</i>, en las capacidades profesionales <i>requeridas para desempeñarse en la administración pública federal.</i>
Artículo 47.- El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones. El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.	Artículo 47.- El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias de <i>carácter general y específicos</i> necesarios para el desarrollo de sus funciones. El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en coordinación con <i>el Instituto</i>. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.
Artículo 48.- Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.	Artículo 48.- Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación, <i>los cuales tendrán una amplia difusión interna y externa e todas las dependencias de gobierno y al exterior por medios electrónicos y escritos</i>, con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.
Artículo 49.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.	Artículo 49.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita <i>el instituto</i>, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

DICE	PROPUESTA
Artículo 50.- Los Comités en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.	Artículo 50.- Los Comités en coordinación con <i>el Instituto</i>, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.
Artículo 51.- Al Servidor Público de Carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento. Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el Servidor Público de Carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.	Artículo 51.- Al Servidor Público de Carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento. Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el Servidor Público de Carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. <i>Las Dependencias deberán crear un sistema de becas, para realizar estudios de especialización, cuya duración no sea mayor a 6 meses.</i> En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia
Artículo 52.- Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.	Artículo 52.- Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine <i>el Instituto</i> 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, <i>en caso de no efectuarse esa evaluación en el tiempo establecido los responsables de llevar a cabo ésta serán sujetos de responsabilidad y de sanciones de acuerdo a lo que se establece en la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.</i>

DICE	PROPUESTA
Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo.	Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo. <i>Por tal motivo también será obligatorio que las dependencias en coordinación con el Instituto, planean adecuadamente los procesos, fechas y plazos en la que ésta deberá llevarse a cabo.</i>
Artículo 53.- Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un Servidor Público de Carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado. La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del Servidor Público de Carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del Registro.	Artículo 53.- Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un Servidor Público de Carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado. <i>Las dependencias y comités responsables de llevar a cabo estos procesos en los términos establecidos serán sujetos de sanciones de acuerdo a la Ley de responsabilidades administrativas en caso de que no establezcan las nuevas fechas del proceso de evaluación.</i> La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. <i>En caso de no efectuarse ésta en el plazo del párrafo anterior se duplicará.</i> 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.

3.3.7 Capítulo Seis. Del subsistema de evaluación del desempeño

El siguiente subsistema se encarga de establecer las reglas para que el servidor público, desarrollé una carrera administrativa, con base en la capacidad profesional, experiencia y sobre todo con las evaluaciones que permitirán destacar sus meritos en el cumplimiento de las metas establecidas por cada dependencia y en forma general por el gobierno.

DICE	PROPUESTA
Artículo 54.- La Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.	Artículo 54.- La Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual <i>se definen los indicadores que</i> miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.
Artículo 55.- La Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes: I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas; II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley; III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros; IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, y V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.	Artículo 55.- La Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes: I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, <i>en un plazo que no exceda los tres años después de tomar posesión del cargo,</i> tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas; II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley; III. <i>Con base en su experiencia y la capacitación proporcionada por el sistema,</i> aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros; IV. <i>Proporcionar información para incorporar las necesidades de capacitación</i> que se requieran en el ámbito de la dependencia, y V. Identificar <i>e informar de</i> los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.

DICE	PROPUESTA
Artículo 56.- Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al Servidor Público de Carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos. El Reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.	Artículo 56.- Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al Servidor Público de Carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia, <i>las dependencias en coordinación con el Instituto darán a conocer las metas y objetivos que se deberán alcanzar, así como los indicadores que permitirán medir el desempeño de los servidores públicos.</i> Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos, <i>pero será obligatorio para cada Dependencia contar con un programa anual de incentivos monetarios, así como con el presupuesto requerido para tal fin.</i> El Reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.
Artículo 57.- Cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia. El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas. La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.	Artículo 57.- Cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita <i>el Instituto</i>, un proyecto <i>anual</i> de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia. El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas. La dependencia hará <i>la medición cuantitativa de méritos de acuerdo a los indicadores definidos para tal fin</i>, para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

DICE	PROPUESTA
Se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Estos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo	Se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan sido <i>evaluados con base en los indicadores del desempeño y que tengan un puntaje alto en actitud y aptitud en los trabajos encomendados y hayan contribuido al cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia.</i> Estas <i>evaluaciones</i> quedarán <i>asentadas</i> en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo
Artículo 58.- Los Comités en coordinación con la Secretaría realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del Sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su puesto.	Artículo 58.- Los Comités en coordinación con <i>el Instituto</i> realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del Sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su puesto, <i>y será obligatorio para las Dependencias que en coordinación con el Instituto las realicen cuando menos cada tres años.</i>

Es de suma importancia el establecer los indicadores de medición del desempeño, lo anterior permitirá quitar el carácter subjetivo a toda evaluación que se practique a cualquier servidor público, al mismo tiempo le mostrará al servidor los rubros en que tendría que mejorar. Asimismo y con la finalidad de acotar el tiempo para la aplicación de la Ley y de la incorporación de los diversos funcionarios al servicio profesional, el plazo máximo para la evaluación será de tres años, periodo en el que de no llevarse a cabo dicha evaluación, de forma automática los servidores públicos en activo se incorporarán al sistema, sin que ello implique que en el futuro no se les deba evaluar.

3.3.8 Capítulo Siete. Del subsistema de separación

Dentro del manejo de los recursos humanos de cualquier organización, la separación del cargo, debe contar con una política planeada, que evite a la larga conflictos de carácter laboral que menoscabe el patrimonio de la organización, por

ello, la importancia de prever los conflictos con acciones adecuadas que contemplen las directrices a seguir en cada caso particular.

DICE	PROPUESTA
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 59.- Para efectos de esta Ley se entenderá por separación del Servidor Público de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.
Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas: I. Renuncia formulada por el servidor público; II. Defunción; III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad; IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna. La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público; V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia; VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y	Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas: I. Renuncia formulada por el servidor público; II. Defunción; III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad; IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna. La valoración anterior deberá ser realizada por <i>el Instituto</i> 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; <i>cuando exista la resolución respectiva,</i> VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

DICE	PROPUESTA
VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento. El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.	VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento, <i>siempre cuando tales resultados sean solo imputables a él.</i> El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá <i>notificar</i> de esta situación <i>al trabajador.</i>
Artículo 61.- La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga. Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada. La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.	Artículo 61.- La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, previa autorización del Comité <i>y notificación al Instituto,</i> puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga. Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada. La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor. La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia. <i>En todos los casos el comité deberá informar de las licencias otorgadas y remitir copia del expediente.</i>

DICE	PROPUESTA
Artículo 62.- Para cubrir el cargo del Servidor Público de Carrera que obtenga licencia se nombrará un Servidor Público de Carrera que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias. Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.	Artículo 62.- Para cubrir el cargo del Servidor Público de Carrera que obtenga licencia se nombrará un Servidor Público de Carrera <i>o se contratara un eventual en términos de la presente Ley,</i> que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias. Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.
Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.	Artículo 63.- La pertenencia al <i>servicio implica</i> inamovilidad de los servidores públicos <i>que ingresen al sistema por los mecanismos dispuestos en esta Ley.</i>

En el contexto del manejo de los recursos humanos de la administración pública federal, la separación es un aspecto sensible que da impulso a la instrumentación de la Ley del servicio profesional, este hecho se generaliza cuando ocurre el cambio del ejecutivo, o sea cada seis años, o bien de manera específica cuando cambia el titular de una dependencia. La Ley del servicio profesional pretende salvaguardar a un número determinado de servidores públicos, con la finalidad de darle continuidad a la prestación de los bienes y servicios, en primera estancia y en segunda mejorar la administración de los recursos humanos al otorgar a los servidores públicos certidumbre y estabilidad en los cargos que están desempeñando. Así la Ley establece una serie de posibilidades para la separación de un cargo. Lo anterior, a partir del reconocimiento y respeto de los derechos los servidores públicos incorporados al sistema.

3.3.9 Capítulo Ocho. Del subsistema de control y evaluación.

Este subsistema controla el proceso de evaluación de todo el sistema, con la finalidad de que todos los procedimientos sean dinámicos y permitan la retroalimentación de todos los subsistemas que comprende la Ley.

DICE	PROPUESTA
Artículo 64.- La Secretaría con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.	Artículo 64.- <i>El Instituto</i> con apoyo <i>de los comités integrados</i> en las dependencias establecerán mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su <i>adecuado control correctivo y preventivo en la instrumentación de los procesos</i> .
Artículo 65.- La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.	Artículo 65.- La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base <i>en los resultados del desempeño de los servidores públicos reflejados en los puntajes de los indicadores definidos para tal fin</i> .
Artículo 66.- Los Comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.	Artículo 66.- Los Comités <i>desarrollarán los indicadores necesarios que permitan al Instituto</i> evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.

El planteamiento en torno a las evaluaciones tanto de los resultados que arroje el sistema, como el que se refiere a los servidores públicos, requiere del establecimiento de indicadores de medición, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Por tanto, solo mediante este procedimiento será posible contar con apreciaciones objetivas y medibles en términos de lo que es necesario para el perfeccionamiento del sistema profesional de carrera.

3.3.10 Capítulo Nueve. De la estructura orgánica del sistema. Sección primera. Del Instituto del Servicio Profesional de Carrera

En este apartado la Ley determina la estructura funcional, con la que debe contar el Instituto, para desempeñar adecuadamente sus funciones, y en este sentido se logre en los tiempos previstos la implementación del servicio profesional de carrera.

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

DICE	PROPUESTA
La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias. I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.	<i>El Instituto: es el encargado de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias, para lo cual contará con una estructura administrativa acorde a las necesidades del sistema.</i> I. El Consejo: es una instancia de apoyo <i>del Instituto</i>, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita <i>el Instituto</i> para estos efectos.
Artículo 68.- La Secretaría se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.	Artículo 68.- <i>El Instituto</i> se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.
Artículo 69.- La Secretaría contará con las siguientes facultades: I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente; II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema; III. Administrar los bienes y recursos del Sistema;	Artículo 69.- <i>El Instituto</i> contará con las siguientes facultades: I. Emitir los criterios, <i>principios, normas, que permitan</i> establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente; II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema; <i>considerando para tal fin las necesidades que cada dependencia emita.</i> III. Administrar los bienes y recursos del Sistema;

DICE	PROPUESTA
IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;	IV. Expedir <i>y difundir a las dependencias</i> los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;
V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal;	V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, <i>en congruencia con el propósito de establecer una carrera administrativa para todos los servidores públicos de la administración pública federal;</i>
VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;	VI. Dar seguimiento <i>continuo, sistemático, así como el monitoreo de las acciones</i> para la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;
VII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités;	VII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités; <i>de acuerdo a las necesidades de cada dependencia y los resultados que éstos presenten;</i>
VIII. Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;	VIII. <i>Analizar y en su caso</i> aprobar <i>los procedimientos</i> , reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;
IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;	IX. Aprobar <i>los indicadores que permitan medir el desempeño</i> , así como los mecanismos, criterios de evaluación <i>y puntajes que se determinen en cada cargo</i> ;

DICE	PROPUESTA
X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema; XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento; XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales; XIII. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias; XIV. Aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema; XV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;	X. Resolver las inconformidades <i>que presenten los candidatos a los cargos, respecto de los procesos de selección y reclutamiento, así como de los contenidos a evaluar</i>, dentro de la operación del Sistema; XI. Impulsar, promover, y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización <i>que presenten las dependencias anualmente</i>, así como en los casos que señale el Reglamento; XII. Establecer <i>un sistema de información que permita la comunicación entre la sociedad y el Instituto</i> para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales; XIII. Revisar de manera periódica, <i>con base en su plan anual la operación del Sistema, por lo que las dependencias emitirán con oportunidad reportes mensuales del avance de la implementación del servicio profesional</i>; XIV. Aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, <i>para la puesta en marcha, la operación y</i> regulación del Sistema; XV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación, <i>en medios electrónicos y boletines internos</i>, de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;

DICE	PROPUESTA
XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;	XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación; <i>que se ajusten a lo establecido en esta Ley.</i>
XVII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y	XVII. Dictar los acuerdos <i>y criterios normativos</i> necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y
XVIII. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.	XVIII. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.

La creación y fortalecimiento de un organismo que conduzca el servicio profesional de carrera es una condición indispensable para que éste sea posible. De continuar a cargo de la Secretaría de la Función Pública, el servicio no evolucionará hacia un modelo similar a los establecidos en países desarrollados, carecerá de aspectos básicos para monitorear la implementación de éste en todas las dependencias de la administración pública federal.

3.3.11 Sección segunda - Del consejo consultivo

La creación de este tipo de consejos es una experiencia que ha funcionado en varios organismos que mantienen autonomía respecto a su patrimonio, presupuesto y decisiones. El consejo es un órgano colegiado que incorpora el conocimiento y la experiencia de personalidades expertas en los temas que habría que definir.

DICE	PROPUESTA
Artículo 70.- El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes. Son atribuciones del Consejo:	Artículo 70.- El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular <i>del Instituto</i>, 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, <i>y contarán con voz y voto en la toma de decisiones.</i> Son atribuciones del Consejo:

DICE	PROPUESTA
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.	I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las <i>dependencias que integran a</i> la Administración Pública; II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten la <i>implementación, desarrollo y consolidación</i> del Sistema; III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador <i>con la finalidad de generar criterios homogéneos en estos,</i> IV. Proponer mecanismos, criterios e <i>indicadores de medición para</i> la evaluación y puntuación <i>de los servidores públicos,</i> V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización <i>en instituciones educativas e institutos que los impartan,</i> VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo, <i>determinando si tendrán voz en dicha sesión,</i> y VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.
Artículo 71.- El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.	Artículo 71.- El Consejo estará presidido por el titular <i>del Instituto</i> y contará con un Secretario Técnico.

El Consejo es el órgano superior del Instituto, su autoridad debe regir el destino del servicio profesional de carrera. El diseño de éste y la forma colegiada en que se decidan los aspectos relevantes del servicio profesional asegurarán su éxito.

3.3.12 Sección tercera - De los comités técnicos de profesionalización y selección

DICE	PROPUESTA
Artículo 72.- En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.	Artículo 72.- En cada dependencia se instalará un Comité, <i>el cual en coordinación con el Instituto será el encargado</i> de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, <i>en coordinación con el Instituto</i> será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; <i>mediante la aprobación del Consejo se podrá recurrir a la asesoraría</i> de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.
Artículo 73.- Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.	Artículo 73.- Los Comités <i>en coordinación con el Instituto serán los responsables</i> de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.
Artículo 74.- Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, <i>quien lo presidirá</i>. El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.	Artículo 74.- Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante <i>del Instituto quien lo presidirá</i> y el Oficial Mayor o su equivalente. El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto <i>por la selección</i> aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante <i>del Instituto</i> deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

DICE	PROPUESTA
Artículo 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones: I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen; II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación; III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso; IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley; V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública; VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución; VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;	Artículo 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones: I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución y de la propia Ley, de acuerdo con los lineamientos del Instituto, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen; II. Aprobar, en coordinación con el Instituto, los cargos que por excepción sean de libre designación; III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso de acuerdo a los lineamientos establecidos en esta Ley; IV. Proponer al Instituto políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley; V. Realizar estudios y estrategias que le permitan la definición de indicadores para medir la productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública; VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de la medición del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución; VII. Aplicar los exámenes en coordinación con el Instituto y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;

DICE	PROPUESTA
VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;	VIII. Elaborar el proyecto, <i>así como el presupuesto respectivo</i> para el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;
IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este ordenamiento y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y	IX. Determinar la incorporación al sistema de servidores públicos que tengan en el cargo tres años y que no hayan sido evaluados;
X. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.	X. <i>Analizar y en su caso</i> determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este ordenamiento y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
	XI. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

La presente Ley había otorgado a los comités el control absoluto del manejo e implementación del servicio profesional, por ello, la propuesta propone un acotamiento de las prerrogativas que éstos tenían. El contrapeso estaría a cargo del Instituto, el cual tendría en todas las fases la posibilidad de llevar a cabo una supervisión y vigilancia de cada una de las actividades que se realizarán para la incorporación de candidatos al servicio profesional.

3.4 Título cuarto. Capítulo I. Del recurso de revocación

DICE	PROPUESTA
Artículo 76.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en <i>que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.</i>	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 <i>el Instituto,</i> recurso de revocación dentro del término de diez días <i>hábiles</i> contados a partir del día siguiente en que haya ocurrido el incidente que motivo dicho procedimiento.

DICE	PROPUESTA
Artículo 77.- El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:	Artículo 77.- El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:
I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos; II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad; III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre; IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección; V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.	I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos; II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad; III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre; IV. El Instituto podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección; V. El Instituto acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, El Instituto dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

DICE	PROPUESTA
Artículo 78.- El recurso de revocación contenido en el presente Título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten. Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso. Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.	Artículo 78.- El recurso de revocación contenido en el presente Título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento, <i>plazos y acciones de los comités fuera de lo establecido en esta Ley</i> y no en los criterios de evaluación que se instrumenten. Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso. Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.

3.5. Perspectivas de la Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal

La evaluación de la implementación de la Ley del servicio profesional, al interior del propio gobierno tiene como base el Programa para el Servicio Profesional de Carrera publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto de 2005¹. Dicho programa se divide en dos grandes apartados el primero contempla:

- ✓ El marco jurídico.
- ✓ El proceso de consulta para integrar el programa.
- ✓ La importancia del Servicio Profesional de Carrera.
- ✓ El diagnóstico de las condiciones observadas en los recursos humanos en la administración pública.

El segundo apartado da respuesta a las preguntas de qué y cómo se instrumentarán los elementos estratégicos que permitirán la implementación del Servicio Profesional de Carrera. En esta misma lógica la Secretaría de la Función Pública elaboró el Programa Operativo Anual en el que se establecieron 24 indicadores que contribuirían en forma directa a lograr los objetivos del programa. Derivado de lo anterior, las dependencias y órganos desconcentrados de la

¹<http://www.spc.gob.mx/indicadores.asp>. Secretaría de la Función Pública. *Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada 2005*. pp. 1-2.

administración pública federal elaboraron sus Programas Operativos Anuales (POA).

El seguimiento de los Programas Operativos Anuales institucionales se realiza a través del Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera. Asimismo en el 2005 inició la operación del Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera denominado Banderas Blancas del SPC (MIdESPC/Banderas Blancas), que sintetiza los elementos y principales resultados que deben lograr tanto las instituciones como las unidades de recursos humanos de cada entidad. El avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores se traduce en puntos a los cuales se suman para conocer el avance de los subsistemas y del sistema en general.

De acuerdo a los avances que plantea el informe de la Función Pública destaca lo siguiente²:

- ✓ El número de instituciones en que se aplica la Ley del Servicio Profesional son 77, comprendidas las 14 Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y 60 órganos desconcentrados.
- ✓ Durante el periodo del informe se emitieron 22 regulaciones normativas.
- ✓ Durante este mismo periodo se aplicó la Ley del Servicio Profesional en 86 instituciones de la administración pública federal.
- ✓ De la meta establecida en 600 puntos, se alcanzó del conjunto de las instituciones un promedio de 528 puntos, es decir, un avance de 88 por ciento respecto de la meta a 2005 y del 52.8 por ciento de la comprometida para el periodo 2005-2006.
- ✓ Los siete subsistemas que prevé la Ley del SPC tuvieron un comportamiento satisfactorio, con un grado de cumplimiento entre el 87 y 100 por ciento, excepto el caso de capacitación y certificación que tuvo un grado de cumplimiento del 42.6%.
- ✓ En el mismo periodo que informa se llevaron a cabo 2,930 concursos, 1,654 concursos con ganador, 868 concursos declarados desiertos, 111,185 aspirantes y 65,470 concursantes.

² *Ibidem*, pp. 4-26.

- ✓ En 2005 hubo 103 movimientos laterales y 422 nombramientos por el artículo 34 de la Ley del SPC.
- ✓ Se presentaron un total de 412 inconformidades y 50 recursos de revocación.

Vista la aplicación de la Ley bajo esta perspectiva parecería que la puesta en marcha del servicio profesional de carrera va viento en popa. Sin embargo, algo muy distinto está plasmado por la Auditoría Superior de Federación y la revisión que llevó a cabo sobre la operación del Servicio Profesional, coordinado por la Secretaría de la Función Pública. De acuerdo a la síntesis ejecutiva del documento denominado Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, los principales resultados serían los siguientes³:

En 2005, la SFP estableció las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera (SPC), en 77 dependencias de la administración pública centralizada. Se registraron avances en su operación en 75 de ellas, con 508.5 puntos (50.8%) de los 1,000 establecidos por la Secretaría para 2006, año en el que debe funcionar el Sistema en su totalidad. En la organización, funcionamiento y operación del Sistema, las dependencias y órganos desconcentrados erogaron 243.1 millones de pesos, significando un promedio de \$5,900 por servidor público.

De los siete Subsistemas que integran el SPC, en 2005 operaron sólo cuatro de ellos: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Capacitación y Certificación de Capacidades; y Control y Evaluación. Los tres subsistemas restantes (Desarrollo Profesional, Evaluación del Desempeño y Separación), registraron avances en su organización para su posterior funcionamiento y operación en 2006. Como se puede observar la Secretaría de la Función Pública estableció el funcionamiento de los siete subsistemas con una porcentaje de funcionamiento de más del 80%.

Por lo que hace al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, de las 77 dependencias sujetas al SPC, 71 de ellas certificaron su estructura orgánica e integraron el Catálogo de Puestos, a las que estuvieron adscritas 41,724 plazas de

³<http://www.asf.gob.mx>. Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*. Informe Ejecutivo, pp. 56-58.

las 42,944 que forman el SPC; 39 contaron con gabinetes de apoyo; 3 definieron puestos de libre designación; 11 determinaron puestos claves; 24 registraron movimientos laterales; y 33 establecieron puestos de ocupación temporal. Al contrastar el resultado de los cargos incorporados al Servicio Profesional y solo considerando las 77 dependencias, al mes de abril de 2006, se han incorporado al Servicio 2,345 personas, lo que representa alrededor del 5.3% del total considerado para el SPC.

Respecto al Subsistema de Ingreso, de las 77 dependencias sujetas al SPC, 59 de ellas sometieron a concurso 2,509 plazas mediante 2,930 concursos por convocatoria pública y abierta, de las que 2,163 se concursaron una sola vez y 346 en más de una ocasión; de las 2,509 plazas concursadas, 1,524 (60.7%) se declararon ganadas en 2005.

En la evaluación realizada a este Subsistema, no fue posible verificar que todas las plazas vacantes se hubieran concursado, al no haberse consolidado en 2005, el procedimiento para identificar la situación organizacional del 23.8% de las 41,164 plazas adscritas al SPC que estuvieron vacantes en algún periodo del año. De una muestra de 208 concursos ganados, en 79 de ellos el ganador no resultó el mejor evaluado, y 9 candidatos de Director General y Director General Adjunto que resultaron ganadores en el proceso de selección, ingresaron al SPC sin acreditar las evaluaciones gerenciales respectivas.

En el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, de las 77 dependencias sujetas al SPC, 66 de ellas capacitaron al 38.9% de los servidores públicos del servicio en la capacidad gerencial o directiva, y 56 dependencias capacitaron al 33.9% en la capacidad técnica transversal. En 2005, ningún servidor público logró su certificación en las capacidades profesionales adquiridas.

Como se puede observar el avance del SPC es mínimo, por lo que le espera un fracaso mayor de continuar normado por la presente Ley y por un organismo, que no tiene como función principal la coordinación del SPC.

Conclusiones

Los resultados de este trabajo se agrupan en torno a cinco aspectos estrechamente relacionados: la importancia del recurso humano en las organizaciones y al progreso en las condiciones de trabajo, el Servicio Profesional de Carrera y su aplicación en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE, en la propuesta de reforma a la Ley del servicio profesional y a la violación a las garantías individuales y sociales consagradas en la constitución. En este orden se establecerán las principales conclusiones en torno a los elementos mencionados.

PRIMERA. El surgimiento del capitalismo y el modo de producción generado por éste, impulsó en primer lugar un gran aumento en la productividad, con ello, se incrementó la explotación de los trabajadores. A través de los años y con el concurso de las diversas ciencias sociales, las condiciones de los trabajadores se volvieron más justas y equitativas. Estas mejoras se reflejaron en todas las organizaciones tanto del ámbito privado como en el público, en ambos casos se desarrollaron diversas estrategias para atender las necesidades de su personal.

SEGUNDA. En este marco se creó el Servicio Civil de Carrera (SCC) en Europa y posteriormente en los Estados Unidos de América, cuyo principal objetivo era otorgar seguridad y certidumbre a los trabajadores al servicio del Estado, y con ello acabar con sistemas de reclutamiento y selección del personal del Estado como habían sido el compadrazgo, nepotismo y el sistema de botín.

TERCERA. Con el propósito de establecer un Servicio Civil de Carrera en México, se estableció en el año 2003 una Ley de carácter federal denominada: Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), que en esencia busca organizar a los recursos humanos del ejecutivo federal, y estableció como fecha última para su instauración octubre de 2006.

CUARTA. La Ley no se cumplió y con ello se violaron las garantías individuales de las personas, en los rubros de igualdad, libertad, seguridad jurídica y en las garantías sociales. Dichas violaciones se evidenciaron en los procedimientos, en los manejos de las estructuras administrativas y en las

decisiones que dieron forma a los concursos de selección y en consecuencia a los resultados que obtuvieron los participantes.

QUINTA. Como se pudo observar en el capítulo dos, con el estudio de caso del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE (SITyF), el SPC no se instauró, aunque se desarrollaron algunas etapas que tenían esa finalidad. En cada etapa quedo demostrado la violación a las garantías individuales de los sujetos que participaron en los procesos y de los que no lo hicieron, pero que se desempeñaban laboralmente en este organismo.

SEXTA. Una de las violaciones a la garantía de igualdad, se gestó al no certificar la estructura orgánica e integrar un catálogo de puestos, ya que debido a esto se discriminó a unos empleados y a otros se les dio la oportunidad de concursar, con ello no se cumplió con la igualdad de oportunidades para con todo el personal del SITyF. En cifras se excluyó a casi el 50% de los 684 funcionarios de mando medio y superior, que integran la plantilla del personal.

SÉPTIMA. En otra dirección se violento la garantía libertad de información, al no dar a conocer, que personal aprobó o cual reprobó los exámenes, a pesar de lo establecido en la Ley del SPC. Los exámenes se llevaron a cabo en octubre de 2006 y el Instituto no entregó los resultados de las pruebas en los sesenta días establecidos para ello (han transcurrido más de cien días desde la fecha en que se realizó la última evaluación), y es poco probable que por el tiempo transcurrido que en algún momento lo haga.

OCTAVA. El personal del ISSSTE y el SITyF no atendió de forma responsable todos los procedimientos establecidos por la Ley del SPC, en cuanto planeación, organización, capacitación, aplicación de exámenes, registro del catálogo de puestos e integración de comités, plazos, con ello violentaron la garantía de seguridad jurídica, al no aplicar la legalidad vigente en la materia.

NOVENA. Otro aspecto en que se violó la garantía de igualdad fue en el rubro de igualdad de oportunidades, debido a que el ISSSTE mediante el área de recursos humanos del SITyF, convocó a exámenes en noviembre de 2006 (sin ninguna capacitación de por medio), con ello colocó en clara desventaja de

acceder al puesto a la mayoría de los participantes que concursaron, tanto internos como externos.

DÉCIMA. Una clara violación a la garantía de seguridad jurídica laboral lo constituye, la circunstancia política motivada por el cambio de gobierno, ello ha generado un cambio casi total de todos los funcionarios de mando medio y superior del ISSSTE y del SITYF. Con ello, se han transgredido los derechos de los trabajadores del SITYF, que reunían los aspectos planteados en la Ley, para ser un servidor público del Servicio Profesional y por tanto contar con los beneficios de la permanencia en el trabajo.

DÉCIMA PRIMERA. En el contexto general de la Administración Pública Federal, se observa también la violación a las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución. Del informe sobre la operación de la Ley del SPC, presentado por la Auditoría Superior de la Federación, se concluye que la mayor parte de los funcionarios responsables de implementar el SPC, no acataron las dispuesto en la Ley, con ello, de las 137 dependencias sujetas al SPC, sólo 71 registraron su estructura orgánica e integraron su catálogo de puestos (ni el ISSSTE, ni el SITYF registraron su estructura ni catálogo de puestos), de este total se registraron 42,944 plazas, y al mes de abril de 2006 se habían incorporado al SPC 2,345 personas mediante concurso, lo que representa alrededor del 5.3% del total considerado para el SPC. Lo anterior, permite apreciar que se lesionaron los derechos de alrededor del 94% del personal susceptible de ingresar al Servicio Profesional de Carrera.

DÉCIMA SEGUNDA. En este mismo sentido se continuó con la violación a la legalidad, al no considerar los criterios de racionalidad presupuestaria y rendición de cuentas que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al erogar 243 MDP (de acuerdo a la auditoría practicada a la cuenta pública 2005, por la Auditoría superior de la Federación), en la operación del Servicio Profesional, lo que significa que cada funcionario incorporado ha costado alrededor de 103 mil pesos, lo que equivale aproximadamente al pago aproximado de cinco diplomados en alguna especialidad. Así se ha puesto en

marcha un SPC bastante oneroso para unas finanzas públicas tan deficitarias como son las del gobierno mexicano

DÉCIMA TERCERA. La Ley del SPC no se ha aplicado ni en forma general ni en lo particular, además que su instrumentación deja mucho a la discrecionalidad de las diversas dependencias y de sus funcionarios, con ello se ha violado las garantías sociales, en los rubros del acceso a bienes como la vivienda, educación, salud, y otros, que por medio de un trabajo obtendrían los individuos que concursaron para obtener un puesto.

DÉCIMA CUARTA. Con la información disponible no es posible saber el total de funcionarios que reunían las características para ingresar de acuerdo con la Ley al SPC, ni el total de los clasificados para otorgarles el cargo en forma directa, o bien, si se subestimó o sobreestimo la cantidad de funcionarios consignada en el catálogo de puestos de servidores públicos, susceptibles de incorporarse al SPC, con ello se violó la garantía de libertad de información y la de igualdad, en la primera al desconocer los sujetos objeto de la Ley, los criterios utilizados para definir cada aspecto en el proceso de selección y en la segunda al otorgar con ese manejo discrecional ventajas de algunos individuos sobre otros. A fin de ejemplificar las violaciones anteriores, de la evaluación al SPC, efectuado por la Auditoría Superior de la Federación, alrededor del 38% de una muestra de los concursos efectuados, el ganador no fue el mejor evaluado, así como de que 9 candidatos a Director General o Director General Adjunto que resultaron ganadores, ingresaron al SPC sin acreditar las evaluaciones gerenciales.

DÉCIMA QUINTA. Por otra parte y de acuerdo con el informe de la Secretaría de la Función Pública en el año de 2005 los siete subsistemas habían logrado un cumplimiento en sus objetivos de más del 80%, excepto el que correspondía a capacitación y certificación que tenía un cumplimiento del 42.6%, en contraste la Auditoría Superior de la Federación estableció en su informe que durante el mismo periodo sólo operaban cuatro de ellos y de los tres restantes había avance en su organización por lo que se esperaba funcionarían durante 2006, con ello los funcionarios encargados del manejo del Servicio Profesional de Carrera no cumplieron con lo establecido en la Ley.

DÉCIMA SEXTA. Finalmente cabe señalar respecto al análisis de las violaciones a las garantías individuales y sociales, que éstas se perciben a simple vista en la operación de los concursos, los resultados, las formas en que se definieron los catálogos, etcétera, sin embargo encuadrarlas dentro de la violación a las garantías individuales resulta desde el punto de vista jurídico bastante complicado, lo hechos ocurridos respecto a la Ley del Servicio Profesional de Carrera pudieran derivar en controversias de tipo laboral o de irregularidades administrativas, por tanto las posibles quejas tendían que presentarse a las autoridades del trabajo o bien a la Secretaría de la Función Pública, quien fungiría como juez y parte en este proceso, y difícilmente sería a favor del trabajador.

Propuestas

Con la finalidad de ponderar los aspectos torales de la propuesta sobre la reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, se exponen los siguientes aspectos:

PRIMERA. Se deberá impulsar mediante la propuesta de reforma a la Ley del SPC, la creación de un organismo autónomo al poder ejecutivo que organice, norme, vigile, opere y aplique los criterios necesarios para el funcionamiento del SPC.

SEGUNDA. Mediante la aplicación de la reforma a la Ley del SPC, se impulsará la homologación de los trabajadores al servicio del Estado, que desempeñan funciones similares a los mandos medios y superiores considerados actualmente en la Ley, así como aquellos niveles próximos a las jefaturas de departamento.

TERCERA. Se deberá establecer una política de indemnizaciones que permita la separación de los trabajadores que se encuentren en funciones, y que por diversas razones no sean incorporados al SPC.

CUARTA. Todo trabajador que no sea evaluado en un periodo de tres años y haya ocupado el mismo puesto durante este periodo, con base en la antigüedad lograda será incorporado al SPC. Lo anterior, no lo excluye de someterse a las futuras evaluaciones.

QUINTA. El Instituto en coordinación con las Dependencias de la Administración Pública Federal y de la Paraestatal, integrarán un conjunto de indicadores de medición del desempeño acorde a los puestos que fueron definidos en el catálogo y se harán responsables de la difusión al interior y exterior de las dependencias.

SEXTA. El Instituto en coordinación con las Dependencias de la Administración Pública Federal y de la Paraestatal, integrarán un Registro Único

inicial que contenga la información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública, dicha registro será la base para la formación del padrón del Servicio Público Profesional.

SÉPTIMA. El Instituto en coordinación con las Dependencias hará lo conducente para hacer una adecuada difusión en medios impresos y electrónicos de las convocatorias para concursar los puestos.

OCTAVA. El personal del Instituto, de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como el de los comités responsables de llevar a cabo los procesos en los plazos fijados por la Ley para la incorporación al SPC de los servidores públicos en funciones o externos, y lograr el funcionamiento total del SPC en la Administración Pública centralizada y paraestatal, serán sujetos de sanciones de acuerdo a la Ley de responsabilidades administrativas en caso de incumplir lo establecido en la Ley del SPC.

NOVENA. En México se ha logrado un avance al establecer la Ley del SPC, sin embargo los resultados logrados a la fecha muestran la necesidad de reformar la Ley, de forma tal que tenga aplicabilidad en la realidad. El reto no es fácil, sin embargo contamos con la experiencia desarrollada en otros contextos, que permiten destacar las bondades de contar con un SPC, que dé a los servidores públicos certidumbre en su trabajo y que esto se vea reflejado en una buena actitud hacia la sociedad y una elevación en la calidad de los bienes y servicios que se otorgan a la sociedad a través de ellos.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel. *Derecho burocrático mexicano*. Tercera edición, México, Porrúa, 2002.

Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, Límites del Estado*. México, INAP, 1992.

Barber P. Michel. *Public Administration*. London, Mac 'Donald and Evans, 1983.

Burgoa O, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. México, Porrúa, 2003.

_____, *Las garantías individuales*. 33ª edición, México, Porrúa, 2002.

Carpizo McGregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Porrúa, 1999.

Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. 2ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Contreras Castellanos, Julio Cesar. *Las garantías individuales en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Cueva, Mario, De la. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. 12ª edición, México, Porrúa, 1990.

_____, *La idea del Estado*. México, FCE 1994.

Davis, Keith y Newstrom, Jhon W. *Comportamiento humano en el trabajo*. Octava edición, México, McGraw-Hill, 1997.

Diccionario Marxista de Economía Política. México, Ediciones de Cultura Popular 1979.

Figueroa, Rodolfo. *Prioridades nacionales y reclutamiento de funcionarios públicos*. México, COLMEX, 1981.

French L., Wendell. *Administración de personal*. México, Limusa, 1983.

Gallino, Luciano. *Diccionario de sociología*. México 1995. Siglo XXI.

García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Trigésimo Primera Edición, México, Porrúa, 1980.

Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México, UNAM, 2003.

Huerta Carbonell, Jesús Ruiz. "Prólogo" en Muñoz de Bustillo, Rafael, *et. al. Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid. España, Alianza Universidad, 1989.

Huerta González, Arturo. *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*. México, Diana, 1992.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Cuarta edición, México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1980.

Martínez Silva Mario (Coordinador) *Diccionario de Política y administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1978.

Max, Weber. *Economía y sociedad*. 12ª reimpresión, México, FCE, 1998.

Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés. *Por un gobierno con resultados*. 2ª reimpresión, México, FCE, 2000.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. México, UNAM-Porrúa, 2001.

Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Barcelona, CONACULTA—Alianza Editorial, 1995.

Ortiz Wadgymar Arturo. *El fracaso neoliberal en México*. México, Nuestro Tiempo, 1988.

Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*. México, FCE, 1993.

Reyes Ponce, Agustín. *Administración de personal*. Décimo, tercera reimpresión, México, Trillas, 1981.

Sánchez Alvarado, Alfredo. *Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I, Volumen I, Oficinas Asesores del Trabajo, México, 1967.

Sánchez González, José Juan. *Reforma modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, INAPOROO-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Santillán, Sonia. *Apuntes de derecho procesal de trabajo*. Unidad I. México, Mimeo, 2003.

Santos Azuela, Héctor. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. México, Pearson Educación, 1999.

Vuskovic, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México, UNAM, 1993.

Zorrilla M. Pedro (et al). *La Administración Pública Federal*. México, UNAM.- 1970.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil Federal.

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

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

Fuentes Electrónicas

<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/regypp/inicat.htm>.

<http://subpersonal.issste.gob.mx/portal/spc/>.

<http://www.asf.gob.mx>.

<http://www.spc.gob.mx/indicadores.asp>.

www.issste.gob.mx/usuarios/manuales/manogr/manogr.html.

www.sityf.gob.mx.