

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL

INGRESO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

DENNYS CARMEN MORENO RAMÍREZ

ASESOR: LIC. LILIA GARCÍA MORALES

CIUDAD UNIVERSITARIA

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



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

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO


ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

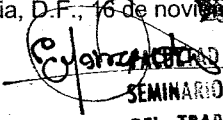
PRESENTE

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **DENNYS CARMEN MORENO RAMÍREZ**, con número de cuenta **98227958**, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **INGRESO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL**, bajo la dirección de la **LIC. LILIA GARCÍA MORALES**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La **LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ**, en el oficio con fecha 7 de noviembre de 2007, me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Atentamente 
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPAÑOL"
Ciudad Universitaria, D.F., 16 de noviembre de 2007.


**SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL**
LIC. PORFIRIO MARQUEZ GUERRERO
Director del Seminario

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

c.c.p.-Seminario.

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

A Dios:

*Quien me ha guiado en este largo camino
para construir y lograr grandes sueños*

A mis Padres:

*T.S. David Moreno Cordero y Catalina Ramírez Malagòn,
quienes con su Amor, Apoyo, Paciencia, Comprensión y
Ejemplo de Vida, han forjado mi camino*

*A mi Hermano David Moreno Ramírez:
Por ser un aliciente y amigo incondicional*

*A mis Abuelitas Julieta y Pachita:
Las que con sus consejos y experiencias
han sido para mí un Ejemplo de Vida*

A toda mi Familia:

*Quien con su apoyo y consejos me han
dado fortaleza en este trayecto*

A mis amigos y compañeros:

Lics. Eduardo Díaz Reguera, Claudia Patricia Juan Pineda y Arturo Alcalde Justiniani, por la confianza, conocimientos transmitidos y la gran oportunidad que me han dado de continuar aprendiendo.

A mis Amigos:

Paulina Torres M., Carlos Hernández N., Nelly Maldonado A. Gerardo Hernández, Cinthya Hernández, Laura Baroja S. y demás amigos entrañables, por compartir conmigo grandes experiencias, dentro y fuera de las aulas

A todos mis Maestros:

Por sus conocimientos transmitidos, experiencias y aportes científicos

Agradezco a:

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

*Por la gran oportunidad y privilegio que me ha dado de estudiar en
la Máxima Casa de Estudios y hacer posible
una de mis mayores metas*

La Facultad de Derecho

*Por sus conocimientos y bases dados, al continuar este
fructuoso sendero, para servir a nuestra sociedad y país,
mismos que representan un constante motivo de lucha*

Mi Maestra y Asesora de Tesis

*Lic. Lilia García Morales, por su apoyo, comprensión y conocimientos
en la realización del presente trabajo*

ÍNDICE

INGRESO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

INTRODUCCIÓN

1. GENERALIDADES

El Derecho del Trabajo

La Relación de Trabajo entre el Estado y los Servidores Públicos

Sujetos de la relación de Trabajo

El Estado como Patrón

El Trabajador

Servidor Público

Funcionario Público

Empleado Público

Alto Funcionario

Trabajador de Base

Trabajador de Confianza

El Nombramiento

Administración Pública

El Servicio Civil de Carrera

Ingreso

Permanencia

Retiro

Concepto de Escalafón

2. ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO SUS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Época colonial

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814

Constitución de 1824

Leyes Constitucionales de 1836

Constitución de 1857

Época contemporánea (1917-1990)

Constitución de 1917

Acuerdo Presidencial de 1934

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938

Adición del Apartado B al artículo 123 Constitucional en 1960

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963

Diversas reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Acuerdo por el cual se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal de 1983

3. MARCO JURIDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

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

Ley Federal del Trabajo de 1970

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Servicio Profesional de Carrera de 2004

Reglamento del Servicio Profesional de Carrera

4. INGRESO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El Personal con Servicio de Carrera como elemento indispensable para la reestructuración del Estado

Sistemas de selección de personal

Factores escalafonarios establecidos en las fracciones I y II del Artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Conocimientos

Aptitudes

Reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Problemas antes de las Reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Problemas después de las Reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Creación de una Comisión Evaluadora de Ingreso al Servicio Civil de Carrera, como un órgano especializado

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

La inquietud que motivo a llevar a cabo la presente investigación, surgió en el año 2004, cuando por primera vez estuve en contacto con el Servicio Público, durante ese tiempo, se me dio la oportunidad de prestar mi servicio social en el área de Procuraduría del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al darme cuenta que muchas de las demandas que llegaban, tenían que ver con el otorgamiento de nombramiento y la naturaleza de las funciones que desempeñaban los trabajadores al servicio del Estado; es decir, el conflicto que surgía al determinar si eran o no, trabajadores de confianza. Por tal motivo, al realizar el estudio de las funciones consideradas como de confianza por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, y en especial al analizar los artículos 5º y 8º de la Ley que rige a los Trabajadores al Servicio del Estado, me surgió la duda de cuáles eran los derechos de los trabajadores denominados por dicha Ley como de confianza, pues, éstos quedaban totalmente vedados de sus garantías laborales, al estar excluidos del régimen laboral burocrático, tal y como lo expone el artículo 8º de esta Ley.

También me surge un particular interés por conocer del tema, al observar que una de las problemáticas que con frecuencia se presentan dentro de la Administración Pública Federal, consiste en el inadecuado otorgamiento y designación de plazas en relación con la carrera o antecedentes curriculares de los aspirantes a ocupar un puesto, así como la naturaleza de las funciones a desempeñar por los mismos, pues muchas veces estos puestos no coinciden con dichas funciones.

Fue entonces, en mis clases de Derecho Burocrático, con el Profesor Enrique Larios Díaz, que tuve conocimiento de la publicación de una nueva Ley que consideraba dentro de su régimen a los denominados trabajadores de

confianza, la cual otorgaba ciertas garantías de carácter laboral a dichos trabajadores, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, con el nombre de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es decir, que recientemente se había puesto en marcha un sistema que regía el reconocimiento y labor de los denominados trabajadores de confianza.

Después de leer e investigar sobre el tema, me surgió otra inquietud, la cual versaba principalmente en el real y efectivo funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera o también conocido como Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, específicamente en los procesos de Reclutamiento y Selección en el Ingreso, cuestión que tiene que ver primordialmente con el fondo del presente trabajo.

Al considerar la importancia que representa el Recurso Humano en la Administración Pública, el perfil o preparación adecuada de los trabajadores al servicio del Estado para llevar a cabo las actividades relacionadas con el Servicio Público, mismo que no está peleado con el otorgamiento de derechos laborales, y el adecuado funcionamiento del sistema del Servicio Civil o Servicio Profesional de de Carrera en la Administración Pública, fue lo que me impulsó a investigar e iniciar el estudio respecto a este interesante y novedoso tema.

El presente proyecto de investigación consta de cuatro capítulos de contenido y uno de conclusiones, mismos que consideran la evolución y desarrollo del tópico que nos ocupa, así como cuestiones importantes y explicativas para una mejor comprensión.

Comenzaremos por definir los aspectos generales que en materia de Derecho Burocrático y Servicio Civil de Carrera se refiere, con fundamento a lo establecido por el Apartado B del artículo 123 Constitucional, tales como términos

y concepciones jurídicas de diversos autores y fuentes, lo anterior, para lograr en el lector un mejor entendimiento del tema.

También se realizará un análisis de carácter histórico de la burocracia en México y el proceso que ha dado origen a la relación jurídica laboral entre el Estado y los sujetos que prestan sus servicios administrativos y de otra índole a éste, lo cual lo ha ido convirtiendo (para muchos tratadistas) en la figura jurídica denominada “patrón”, partiendo de la premisa de la prestación de un servicio a cambio de una remuneración.

Asimismo, se observará la parte normativa y soporte jurídico del tema que nos ocupa, al considerar los principios, bases y fundamentos que sustentan la relación de trabajo existente entre el Estado y los trabajadores a su servicio, tanto en el aspecto laboral como en el aspecto administrativo y los efectos legales producidos por su aplicación y sustento.

De la misma manera, examinaremos, el real soporte y aplicabilidad de la Norma Jurídica de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, específicamente en el proceso de Ingreso y el axiomático acceso al sistema igualmente denominado, aún resultan un enigma, con relación a los reales criterios de selección y evaluación operables en las diversas dependencias que integran la Administración Pública Centralizada y/o Gobierno Federal, que de alguna manera se encuentran íntimamente ligados a los Principios jurídicos del Derecho del Trabajo, mismos que velan las garantías tanto individuales como sociales del Trabajador, pues en diversas ocasiones, se olvidan del respeto por los Principios de Igualdad de Oportunidades y de Estabilidad en el Empleo.

Todo esto trae como consecuencia una mala administración y desempeño por parte de los Servidores Públicos y aunado a esto, una burocracia e incompetencia por parte de los Trabajadores al Servicio del Estado, quienes se rigen por el Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Veremos que, dentro de las reformas y adiciones hechas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, aún no se ha considerado la total descentralización, ni autonomía del Subsistema de Ingreso al Servicio Profesional de Carrera, por lo que a Recursos Humanos se refiere.

Veremos a través de un análisis jurídico – sociológico y doctrinario, que, ha surgido quizá la necesidad de establecer un orden jurídico laboral que verse sobre este tópico, así como una reestructuración dentro de cada una de las dependencias de gobierno o bien la posibilidad de descentralizar totalmente el Subsistema de Ingreso al Sistema de Ingreso en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Como puede notarse, el estudio del presente tema, posee un orden y una técnica para su elaboración, donde el método dialéctico, sistemático y analítico, cumplen una función trascendente para la presente investigación.

La elaboración del presente trabajo, tiene la finalidad de incentivar el estudio respecto a los derechos laborales se refiere dentro del servicio público y motivar a las nuevas generaciones de abogados laboristas a producir nuevas aportaciones a la Ciencia Jurídica.

CAPITULO I. GENERALIDADES

En el presente capítulo observaremos y analizaremos algunos de los conceptos fundamentales de una de las ramas del Derecho del Trabajo, nos referimos al Derecho Burocrático, esto con la finalidad de obtener una amplia visión sobre las concepciones de algunos connotados juristas con relación a conceptos básicos laborales.

1.1. El Derecho del Trabajo

El Derecho del Trabajo como toda rama del Derecho, cuenta con ciertas características que lo distinguen de las demás ramas, es decir posee elementos que lo identifican y diferencian de otras; quizá se deba a que su nacimiento es de carácter reciente, ya que nace ante la lucha que entabló la clase trabajadora frente a la clase que detenta los medios de producción. Por lo que, se considera un producto de la lucha constante de clases; pero para llegar a un mejor entendimiento y comprensión de lo que es el Derecho del Trabajo y la importancia que implica tal concepto, es necesario comenzar a enumerar algunas definiciones y conceptos de aquellos juristas expertos en la materia.

Arturo Puente y Flores nos dice que: “El Derecho del Trabajo es la Rama del Derecho Privado que se ocupa de estudiar las relaciones de los individuos particulares, cuando guardan la situación especial de ser patronos o trabajadores”.¹ La definición que nos da este autor ubica al Derecho del Trabajo como una rama del Derecho Privado, sin embargo, sabemos que el Derecho del Trabajo pertenece al Derecho Social, puesto que una de sus características primordiales que lo distinguen de aquellas que se ubican dentro del Derecho Privado es que es de Orden Social – como más adelante veremos -, ya que

¹ PUENTE Y FLORES, Arturo. Principios de Derecho. Vigésima octava edición. Editorial Banca y Comercio. México. 1980, p.351.

como anteriormente mencionamos se trata de una lucha de clases, pero todo esto, de ubicar al Derecho del Trabajo dentro del Derecho Privado, surge de la violación o bien del desconocimiento de los derechos civiles o mercantiles por los mismos particulares o por las autoridades, que entrañan conflictos de orden privado, pero los conflictos obrero- patronales colectivos, repercuten, sin duda gravemente en los intereses de la colectividad, por lo que son de orden público.

Pero hay otros autores mexicanos que definen al Derecho del Trabajo de manera diferente, profundizando y distinguiendo de forma más clara los elementos que lo distinguen de otras materias del Derecho.

Trueba Urbina define al Derecho del Trabajo como “el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana.”² Esta definición nos describe de una manera más amplia la composición e integración del Derecho del Trabajo, puesto que implica un conjunto de principios, los cuales derivan de nuestra Carta Magna por lo que son de carácter general, cuya utilidad versa en la interpretación de las normas; al referirse al conjunto de normas, vemos que la considera como una sola parte del Derecho del Trabajo y no como un todo; de instituciones, las cuales podrían considerarse como un conjunto de normas complejas, cuyos elementos influirán de algún modo un derecho, como ejemplo de algunas instituciones en materia de trabajo, podemos mencionar, al Sindicato, el Contrato Colectivo, la huelga, entre otros. Todos estos elementos conjuntos para conseguir un solo fin, que consiste en proteger y dignificar el trabajo del hombre y así mismo conseguir la justicia social y el equilibrio en las relaciones de trabajo.

² TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México. 1981. p.135.

Para el jurista Mario De la Cueva “el derecho del Trabajo en su acepción más amplia, se entiende como una congerie de normas que, a cambio del trabajo humano intentan realizar el derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana”.³ Cabe señalar que para este autor el Derecho del Trabajo comprende un conjunto de preceptos normativos que regularán y a su vez protegerán el trabajo humano que será dignificado por el mismo, a través de la aplicación del derecho.

Néstor de Buen dice que el “Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa e indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales, cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”.⁴

Bajo esta definición podemos observar que para el jurista antes mencionado, el Derecho del Trabajo se integra por las normas que regulan las relaciones directas o bien indirectas derivadas de la prestación de un servicio y cuyas características primordiales son la libertad, la subordinación, la remuneración y la personalización del servicio las cuales buscan el equilibrio entre los factores que intervienen en la producción de otros factores, a través de la justicia social, cuyo objeto pertenece a esta rama del derecho social.

Dávalos Morales define y considera al Derecho del Trabajo como “el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”.⁵

³ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Sexta edición. Porrúa. México. 1980. p. 263.

⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Décima edición. Porrúa. México. 1997. p.138.

⁵ DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1996. p.44

En cuanto al concepto que nos ocupa, es importante describir el objeto que se persigue, por lo que además de considerarlo como un conjunto de normas (como en anteriores conceptos de diversos autores hemos señalado), debe determinar la búsqueda de un fin, el cual es conseguir el equilibrio en cuanto a las relaciones de trabajo se refieren, aplicando de tal manera el principio general del Derecho Social que consiste en: “Dar trato igual para los iguales, y desigual para los desiguales”, consiguiendo entonces, la Justicia Social, fin fundamental del Derecho.

Alfredo Sánchez Alvarado define al Derecho del Trabajo y nos dice que “es el conjunto de principios y normas que regulan, en los aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le correspondan para que pueda alcanzar su destino”.⁶ Este concepto es uno de los más completos que podemos encontrar en cuanto a materia de Derecho laboral se refiere, puesto que, menciona los elementos primordiales del mismo, así como a los sujetos que intervienen y el objeto a lograr; sin embargo, cabe mencionar y de hacer notar, que deja fuera de contexto las Instituciones que rigen al Derecho que nos atañe, pues como anteriormente aseveramos es de suma importancia para la consecución de los fines propuestos por dichas normas y principios, puesto que también fungen como medios para lograr dichos fines.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México también nos da una definición de Derecho del Trabajo, a través del jurista y doctrinario Felipe Remolina Roqueñi el cual dice: “es el conjunto de normas reguladoras de las relaciones nacidas de la prestación del

⁶ SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Vol. I. México.1967. p. 36.

servicio personal, libre, por cuenta ajena remunerado y en situación de subordinación y dependencia”.⁷

Con lo que, es de hacer notar que cada uno de los juristas tiene su propia concepción respecto de lo que es el Derecho del Trabajo, así mismo algunos de ellos coinciden en los elementos fundamentales para llegar a una definición más específica y concreta de esta rama del Derecho Social.

1.2. La Relación de Trabajo entre el Estado y los Servidores Públicos

Uno de los temas más interesantes y controvertidos dentro del Derecho del Trabajo Burocrático, lo constituye la Relación Laboral que existe entre el Estado y los Servidores Públicos, puesto que ha dado lugar a una indefinición conceptual; por lo que es necesario definir antes que todo el significado de *Relación Laboral o Relación de Trabajo*.

La Relación de Trabajo nace sin estar vinculada a otras figuras análogas, desde el momento en el que son considerados los derechos de los trabajadores como parte de una norma suprema. Dicha “Relación de Trabajo se establece, por regla general, entre dos personas, una llamada trabajador y la otra llamada patrón.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 20, establece:

“Se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que dé origen a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. D-H. UNAM. Décima quinta edición. Porrúa. México. 2000. p. 982.

El Doctor Néstor de Buen nos dice al respecto: “Toda relación laboral es, por fuerza, una relación jurídica... toda relación prevista en una norma tiene, en cuanto se le contempla desde ella, el carácter de una relación jurídica. Una relación no es jurídica por sí: lo es por su aptitud para ser apreciada jurídicamente, es decir, en vista de una razón o fundamento de Derecho; por ejemplo, de una norma”.⁸

De la Cueva describe a la relación de trabajo como “la situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias.”⁹

Esto en cuanto a relación de trabajo en forma genérica se refiere; a continuación, analizaremos algunas opiniones respecto a aquella relación que guarda el Estado con aquellos individuos que prestan sus servicios, para que éste cumpla con sus objetivos.

Algunos tratadistas han considerado al Estado como una gran organización que resulta más compleja que las mismas organizaciones establecidas por los particulares, aún cuando sean éstas.

El jurista Miguel Acosta Romero nos dice que el Estado es “una estructura social, la cual no vive *per se*, necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla”.¹⁰

⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 559 y 562

⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. p. 457

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. 1995. México. p.1

Por lo que nos hace ver, que como toda persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física, esto con la finalidad de que realice de manera particular sus tareas o cometidos, para que así puedan ejercer sus derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden.

El Estado, en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligado a requerir de la prestación de los servicios en gran magnitud, o bien de actividades que de acuerdo a su naturaleza, tradicionalmente le son privativas.

Y de acuerdo a la evolución del mismo Estado, sus atribuciones van creciendo también, lo que implica el desarrollo y demanda de una serie de servicios de carácter público y administrativo, por lo que es necesario el establecimiento de una estructura más compleja, así mismo un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores. “A mayor población, mayor estructura burocrática”.¹¹

Todo esto nos lleva a determinar la existencia de relaciones laborales, las cuales se establecen entre ese cuerpo de funcionarios y el estado; pero dichas relaciones generalmente son reguladas de manera diferente de aquellas que regulan a los demás trabajadores, dando como resultado el derecho burocrático.

Sin embargo, hay que aclarar primero, que la función pública, que realizan los trabajadores al servicio del estado, es diferente a la actividad pública que desempeña el mismo, según nos dice Martínez Morales, puesto que aunque se encuentran vinculadas, no deben confundirse, ya que la primera se refiere a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado,

¹¹ Ibidem. p.2

mientras que la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del estado. Al respecto, el mismo jurista nos señala: “La capacidad de acción, llamada *función pública*, implica una relación laboral entre el estado y el servidor.”¹²

De tal manera que dicha función pública se encuentra constituida por las tareas burocráticas, las cuales a su vez traen implícitas una relación laboral, cuyos sujetos veremos en el siguiente punto del presente capítulo.

Sin embargo, existe una gran discusión respecto a la ubicación de la relación laboral que se observa entre el estado y sus trabajadores, puesto que aún sigue sin definirse en su totalidad a cual de las distintas ramas del derecho pertenece.

No obstante, a pesar de la existencia de diversas teorías que lo ubican dentro del derecho administrativo o bien como una rama autónoma, la más aceptada es la que la ubica dentro del Derecho del Trabajo, la cual en términos más generales sostiene el carácter laboral de la relación existente entre el estado y sus trabajadores, todo esto en el ardid de observarse en ella las características típicas de dirección, dependencia y salario propio del Derecho del Trabajo. Las teorías que la ubican dentro del derecho Administrativo, se basan en el hecho de que la relación entre el estado y los servidores públicos surge con motivo de un acto administrativo, como lo es el nombramiento, el cual es resultado de la expresión unilateral de la potestad soberana del mismo estado, cuyo objeto es el de asignar una función pública. Mientras que las teorías que la consideran una rama autónoma parten de la indefinición que existe entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo, la de que de manera ecléctica sostiene que las normas que regulan esta materia constituyen

¹² Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. “3er y 4º cursos”. Col. Textos Jurídicos Universitarios. Tercera edición. Oxford. México. 2000. p. 318

una rama autónoma dentro de la sistemática jurídica, en virtud de contar con disposiciones de ambas disciplinas.

Las Teorías que la ubican dentro del Derecho del Trabajo sostienen que por ser el trabajador la persona física que presta a otra, sea ésta física o moral, un trabajo personal subordinado a cambio de una contraprestación de carácter económico, es innegable el hecho que aquel sirve a los fines del estado en estos términos es considerado como trabajador, no obstante que en nuestro país dicha relación se inicie en virtud de un nombramiento por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales.¹³

Acosta Romero, nos hace ver que aún con todas las dificultades que implica la ubicación de esta relación, se pretende el estudio jurídico de tan polémica y controvertida relación entre el Estado, todos sus niveles de gobierno y los servidores públicos de los mismos. Así como “la reciente aparición de las normas, como la falta de un desarrollo unitario internacional ha hecho que se aprecie cierta impresión en determinar su naturaleza, su objeto y su sistemática.”¹⁴

Sin embargo, la función pública dentro del marco legal que rige la materia del derecho del trabajo, observa obvias diferencias respecto a las disposiciones aplicables a la relación que se da entre los trabajadores en general y sus patrones; debido a que el estado es el empleador, cuya finalidad social es completamente diferente de los medios privados de producción, ya que no persigue el propósito de lucro que distingue a éstos últimos.

Una vez que se establece el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, a través de los titulares de las dependencias y entidades, ambos deben someterse al régimen legal que norma a la función pública, la

¹³ Ibidem. p .323.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op.cit. p. 5

cual, debido a las características que lo distinguen y lo hacen particular, no pueden aplicárseles la misma normatividad que va dirigida a los trabajadores en general. Motivo por el cual surge de forma paralela en nuestro país, cuando menos dos grandes regímenes jurídicos laborales: el derecho del trabajo propiamente dicho y el denominado derecho del trabajo (división que en capítulos posteriores haremos referencia).

“Los efectos de esta relación están constituidos por los derechos y obligaciones establecidas en la propia carta magna y en sus leyes reglamentarias, a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias, así como las entidades de los poderes de la unión, que en términos generales se refieren a la calidad e intensidad del trabajo por desempeñar, la contraprestación devengada por el servidor público las condiciones de seguridad e higiene en que deben prestar el servicio, el régimen de seguridad social que le es aplicable, así como la jurisdicción que le es aplicable en caso de un conflicto de carácter laboral.”¹⁵

Para lograr una mejor comprensión en cuanto a la ubicación e identificación de la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores, algunos tratadistas han caracterizado en términos generales la función pública.

De acuerdo a lo anterior y por ciertas notas, los caracteres de dicha relación, pueden ser compendiados en los siguientes conceptos:

- *La Profesionalidad*, la cual consiste en el hecho de que los sujetos investidos como servidores públicos hacen de la función pública su actividad económica cotidiana.

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. “3er y 4º cursos”. Op. cit. p.371.

- *La Continuidad*, consiste en la falta de interrupción requerida necesariamente para generar los derechos que le son propios a todo servidor público.
- *La Carrera Administrativa*, radica en la voluntad natural de mejorar por parte del servidor público, su situación dentro de la administración pública, escalando cargos de mayor responsabilidad.
- *La existencia de un Contrato*, cuya virtud una vez aceptada el nombramiento, tanto como el estado y el servidor público asumen una serie de derechos y obligaciones que son correlativos.¹⁶

Sin embargo, independientemente del carácter administrativo que muchos autores le den a la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, nosotros ubicamos a la misma, en el ámbito meramente laboral, puesto que reúne los elementos de subordinación que caracterizan a una relación de trabajo, tal es el caso de prestar un servicio personal a cambio de una remuneración (salario).

1.3. Sujetos de la relación de Trabajo

De acuerdo con el punto anterior y con relación al vínculo que existe entre el Estado y los sujetos que prestan sus servicios a éste, es preciso mencionar quienes son estos sujetos, por lo que, a continuación haremos hincapié de aquellas personas tanto físicas como morales que intervienen para que el Estado cumpla su misión pública.

Como ya hemos hecho mención, la relación laboral se establece, por regla general entre dos personas, donde, bien puede encontrarse una persona física,

¹⁶ Cfr. Idem.

una persona jurídico colectiva, o persona moral, esto, si se emplea la inadecuada terminología impuesta por el legislador, modificando la sugerida por algunos autores, la cual era la de “persona jurídica”.

Al hablar de estos sujetos, hay que hacer referencia al patrón como parte de una relación jurídica laboral; sin embargo también debemos enfatizar, que en esta materia existen diversas implicaciones tanto económicas, políticas, sociales y hasta de carácter religioso, para denominar de alguna manera a aquél que requiere de los servicios de otros sujetos para lograr su objetivo, lo que ha traído consigo una serie de discusiones más allá del derecho, como más adelante veremos.

De acuerdo con la, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado “B”, y la cual es la base jurídica de nuestro tópico, establece que son Sujetos del Derecho Burocrático, los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. En su artículo 1º la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado menciona que se incluyen en este régimen a algunas dependencias o entidades así como otros organismos descentralizados, los cuales tengan a su cargo función de servicios públicos. Enseguida, veremos de manera específica los conceptos genéricos de aquellos sujetos que participan en dicha relación jurídica laboral burocrática.

1.3.1. El Estado como Patrón

Es necesario establecer la importancia que el Estado tiene como organización jurídico- política y los fines que persigue como tal, a lo que Louis Le Fur nos dice: “La función del Estado... consiste en promulgar o en decidir el derecho. Por medio de éste, porque el derecho y el Estado aparecen uno con relación al otro como medios necesarios, el Estado asegura el bien de la

sociedad que está llamado a regir, el bien de todos los miembros, en consecuencia el bien común. ”¹⁷

Vemos, entonces, que el Estado representa un papel importante para la consecución del bien común y derecho, a lo que el mismo autor agrega: “El Estado –es decir particularmente los gobernantes, legisladores, administradores y jueces - tienen evidentemente un fin cuando decide sobre el derecho; lo promulga, lo da, pero sin duda no arbitrariamente, sino en vista de obtener un resultado determinado.”¹⁸

El jurista y político Hermann Heller, decía: “El Estado no es posible sin la actividad, consecuentemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades.”¹⁹

Para nuestra concepción, el Estado, requiere de un conjunto de voluntades, para la consecución de determinados fines, mismos que tienen su origen en la voluntad de los hombres que actúan dentro y para él; sin embargo, tal y como lo manifiesta Herman Heller, el Estado, necesita de la actividad y voluntad de ciertos hombres, para conseguir los fines propuestos por el Estado; llevándonos a la conclusión de que el Estado, requiere para su real funcionamiento, de una serie de servicios de carácter intelectual y físico de los hombres, para lograr sus fines, fungiendo como empleador, puesto que requiere del trabajo de otras personas (físicas) para que éste logre su objetivo o fin. Esto a su vez requiere que se defina el término Patrón o empleador, de tal manera que se indiquen los elementos que lo hacen un sujeto de la relación jurídica

¹⁷ LE FUR, DE LOS, et. Los Fines del Derecho. “Bien común, Justicia, Seguridad”. Tr. Daniel Kuri Breña. Manuales Universitarios. UNAM. México 1975. p. 16.

¹⁸ Idem.

¹⁹ HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Tr. Luis Tobio. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2000. p. 258.

laboral; asimismo, el motivo por el cual el Estado ha alcanzado el concepto de Patrón.

“El patrón es la persona física o moral que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación, los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución por un trabajador.”²⁰

Juan D' Pozzo, nos dice que” el empleador, o patrón o empresario es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia en su beneficio mediante retribución.”²¹

Para D' Pozzo, “el empleador es aquel que directa o indirectamente tiene el poder de disposición de la actividad laboral de quienes trabajan a su servicio; en otro tenor, el empleador debe ser el destinatario de los servicios realizados en forma subordinada; es decir, los patronos son aquellos que resultan beneficiados por la actividad que desempeña el trabajador.”²²

El autor en referencia, señala que la figura del patrón tiene carácter de decisión sobre aquellos que resultan prestadores de servicios, además de obtener un cierto beneficio, en términos de la actividad que realizan.

De acuerdo con Díaz de León, el patrón cuando es persona jurídica, esta puede ser de derecho público (el Estado), de derecho privado (una sociedad anónima), y aún de derecho social como ocurre con algunos sindicatos que contratan personal distinto al de los trabajadores sindicalizados.²³

²⁰ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Porrúa. México. 1997. p.154.

²¹ POZZO, Juan. Manual teórico y Práctico del Trabajo I. “Parte General”. Segunda edición. EDIAR. S.A. Editorial comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires. 1967. p. 155.

²² Idem.

²³ DÍAZ DE LEÓN, Marco. La prueba en el proceso laboral. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República- UNAM. La Reforma del Estado. Estadios comparados. México. 1996. p.11.

León Meléndez George, opina de forma genérica, que: “los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración de la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con sus trabajadores”.²⁴

De acuerdo con algunas de las concepciones proporcionadas por diversos autores y de la misma ley, el Estado cuenta con elementos con los que podría ser considerado como Patrón, puesto que requiere de los servicios de varios trabajadores para su funcionamiento. Aunque, este no persiga un fin de lucro, como las organizaciones empresariales, sí requiere de la fuerza física y, o mental de determinados hombres para lograr sus propósitos y compromisos con la sociedad; es decir, el Estado recibe un servicio, ya sea de carácter físico o intelectual, o ambos en su caso, y por ello éste otorga una remuneración a quien se lo ofrece; característica que le da la calidad de Patrón; posición que nosotros compartimos en la presente tesis.

No obstante, algunos juristas estiman que el Estado no es un patrón común y corriente, ni que tampoco se trata de una empresa mercantil, con el argumento de que el Estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene ningún lucro por ello, ni utilidades como en las empresas privadas, por lo cual tampoco existe una lucha de clases sociales entre éste y sus servidores.

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 10 ha definido al Patrón como: “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.”

²⁴ MELENDEZ GEORGE, León M. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 2005. p. 224- 225.

Dentro de esta idea, la cual enmarca nuestra legislación, el Estado es un sujeto de derecho que requiere de los servicios de otros trabajadores (servidores públicos), para su real funcionamiento; tan es así que existe una rama del derecho dedicada a los conflictos que surjan entre el Estado y sus servidores, y estamos hablando del Derecho Burocrático.

Acosta Romero opina al respecto: “ el Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades, y es muy dudoso que gane la plusvalía del trabajo de sus servidores, sin negar que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad, creemos que también debe meditarse si los trabajadores al servicio del Estado por el hecho de serlo, pueden exigir a éstas situaciones que vayan en detrimento de la población que forma parte de la burocracia y que también tiene intereses generales.”²⁵

En el mismo contexto y de acuerdo a su ponencia dentro del ciclo de conferencias magistrales impartidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en 1995, el jurista da su punto de vista personal, sobre el porqué, el Estado no puede equipararse con un patrón privado común y corriente, a lo que da su opinión diciendo, que: “ los intereses en presencia son diferentes en el caso del Estado que en los patronos de la iniciativa privada; y que por tanto el Estado tendrá que tener una posición diferente y derechos y obligaciones diferentes a los patronos privados.”²⁶

Otro sector de la doctrina considera a los derechos de los trabajadores públicos y privados iguales, por lo que, propone que haya uniformidad en las normas que regulan el trabajo de ambos tipos de trabajadores, con independencia de quien sea el patrón y quien el trabajador.

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p.3.

²⁶ Ciclo de Conferencias. Actualización en Derecho Burocrático. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. 1995. p.54.

El Estado ejerce su función de dirección y administración a través de personas físicas, a las cuales se les denomina “Titular”, el cual se encarga de representar, dirigir y administrar alguna de las dependencias u órganos del Estado, estableciendo de alguna manera una relación laboral, con aquellos que están bajo su dirección.

Por lo que, en Derecho Burocrático se utiliza este concepto como sinónimo de Representante del Estado; Morales Paulín define al “Titular” como: “la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos de la relación laboral”.²⁷

En este sentido, opina el autor, que “existen casos en que los sujetos de la relación laboral jurídicamente no son el titular (persona física) en un extremo y el trabajador en el otro, sino el órgano (persona moral) y el trabajador... la titularidad es consecuencia lógica de la ficción jurídica de la persona moral, por lo que corresponde a ésta el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado- patrón.”²⁸

Al respecto, dicho autor agrega que, “En el ámbito del Poder Ejecutivo la Titularidad de la dependencia la asume el Secretario del Ramo, el Jefe del departamento del Distrito Federal (antes, hoy Gobierno del Distrito Federal), el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, que rijan la relación laboral por el apartado “B”, dicha Titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también se ratifica en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia. Por su parte en el Poder Legislativo, la directiva de la Cámara de diputados que ejerce

²⁷ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995. p.81

²⁸ Idem.

la Titularidad en la relación laboral...en el poder Judicial corresponde al pleno de la Suprema Corte...”²⁹

El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece a la letra que: “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la gran comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.”

Trueba Urbina y Trueba Barrera comentan al respecto: “La teoría de la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud del nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resultado consiguientemente su carácter contractualista...Es necesario advertir que el artículo que se comenta adolece de un efecto técnico en una redacción : los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada, la relación es entre esta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón.”³⁰

Algunos autores comparten esta opinión, en cuanto a lo establecido por este precepto, tal es el caso del laboralista Meléndez George, el cual coincide con la deficiencia legislativa del precepto en comento, el cual aduce, que es deficiente en el aspecto de que únicamente incluye a los trabajadores de base como la contraparte de la relación jurídico laboral, entendida con los titulares, ya

²⁹ Ibidem. pp.81- 82

³⁰ Comentada por TRUEBA URBINA et al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, disposiciones complementarias. Trigésima tercera edición. Porrúa. México. 1995. pp. 20-21.

que puede pensarse que para los trabajadores de confianza no se da esa relación, y que la figura de titular no aplica para esta clase de trabajadores.³¹

Con lo que, jurídicamente podemos darnos cuenta que los trabajadores denominados de confianza, quedan excluidos de cualquier relación laboral burocrática, lo que implica que éstos no sean sujetos de la relación laboral que se establece en el apartado “B” del artículo 123 Constitucional; además de que la redacción del precepto mencionado en líneas anteriores resulta confuso, en el aspecto de considerar a los titulares de las dependencias del Estado como sujetos directos de la relación laboral establecida con los trabajadores, pues hay que entender, que el papel que juega este titular sólo es de representación del órgano estatal al que se encuentra adscrito, por lo que el Estado es quien funge como patrón de sus trabajadores y quien es sujeto directo de dicha relación laboral en materia burocrática se refiere.

1.3.2. El Trabajador

Existen diversas formas para referirnos a la clase trabajadora; es decir, existen sinonimias para nombrar al sujeto de derecho que comúnmente conocemos con el nombre de *trabajador*, tal es el caso de obrero, operario, asalariado, peón, empleado, etcétera. Sin embargo, sabemos que nos referimos al mismo sujeto, por lo que, en ciertas ocasiones no encontramos ninguna distinción entre estos términos.

Para muchos, una forma de distinguir entre uno y otro consiste en la actividad humana a la que se dedique, es decir si se trata de una actividad intelectual o física; sin embargo, actualmente existe otra característica válida, que también nos sirve para distinguir unos de otros, la cual consiste en considerar a los seres humanos intelectualmente aptos o no aptos para realizar

³¹ Cfr. MELENDEZ GEORGE, León M. Derecho Burocrático, op cit. p. 227.

determinada actividad. Esto significa que todos nacemos con la misma posibilidad, pero el desarrollo de las capacidades corresponde a cada individuo.

Es por ello que, consideramos pertinente definir algunos de estos términos con los que se le denomina la persona que presta sus servicios a otra de manera personal, subordinada y remunerada.

A continuación, haremos referencia de las definiciones de los sinónimos que regularmente utilizamos para nombrar a este sujeto de derecho.

- *Obrero*: “toda persona que ejerza, desempeñe o realice cualquier arte, oficio, empleo o labor bajo las órdenes o para beneficio de otra a base de contrato de arrendamiento de servicios mediante remuneración de alguna clase, etcétera.”
- *Operario*: “Es el trabajador industrial que opera una máquina o cualquier otro equipo en un establecimiento de trabajo”.³²
- *Asalariado*: “Aquel que percibe un sueldo por su trabajo.”³³ Asalariado designa la principal característica económica del trabajador por cuenta ajena: derecho a la percepción de un salario por el trabajo realizado. El concepto de asalariado se contrapone al de trabajador autónomo, al menos en sus usos más frecuentes. Mientras el primero trabaja por cuenta ajena y percibe por ello un salario, el trabajador autónomo trabaja por cuenta propia percibiendo los beneficios generados por su negocio.
- *Peón*: “Obrero no especializado, que suele ocupar la categoría profesional más baja”.³⁴

³² Central Puertorriqueña del Trabajo. *Glosario letra O*. Puerto Rico. 2004.

³³ *Diccionario de la Lengua Española*. Esencial. LAROUSSE. México. 1994. p. 57

³⁴ *Idem*. p. 502

- *Empleado*: “Es el titular de un empleo o un puesto de trabajo. En un sentido amplio, el término equivale a asalariado, como contrapuesto a empleador. En sentido más restrictivo, se trata de un asalariado, normalmente encuadrado en el sector servicios, que desarrolla actividades de escaso contenido manual y que percibe su salario en pagas mensuales.”³⁵

Sin embargo, el término *Trabajador* es aquel que generalmente se usa para referirnos a este sujeto de la relación de trabajo.

Meléndez George nos dice que *Trabajador*: “es toda persona que desarrolla un trabajo, con excepción de los ociosos, todas las personas son trabajadores.”³⁶

Para otros autores, tal concepto ha resultado un punto de discusión, debido a que nuestra legislación incurre en una escasa y precaria redacción.

Trueba Urbina y Trueba Barrera señalan que, “en términos generales, *trabajador* es todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración.”³⁷ No sin antes, realizar una breve crítica respecto al término de “subordinación” dentro de la redacción que establece nuestra legislación; señalando que la obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente, no entraña subordinación, sino el cumplimiento de un deber.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8º establece que: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal y subordinado.”

³⁵ Central Puertorriqueña del Trabajo. Glosario letra E. op. cit.

³⁶ MELENDEZ GEORGE, León M. Derecho Burocrático, op cit. p.222.

³⁷ Comentada por TRUEBA URBINA et al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, disposiciones complementarias. op. cit. p.27.

Alberto Briceño realiza una crítica a la redacción actual del artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo, señalando que la redacción de este precepto debería quedar de la siguiente manera: “*trabajador* es la persona física que presta a otra, física o moral un servicio personal subordinado”. De tal forma que el término “trabajo” se suprimiera y se cambiara por el de “servicio”, bajo la tesis de que “trabajo” se traduce como esfuerzo, conformación de satisfactores, actividad que transforma el mundo natural, por lo que, no puede considerarse que el trabajador preste un “trabajo”, sino servicios, ya que por este medio, alcanza su fin que es autorealizarse, logra el trabajo, el cual plasma en bienes o servicios.³⁸

A través de esta definición que nos proporciona dicho autor, podemos establecer que existen elementos o características determinantes, las cuales identifican a toda persona considerada Trabajador, y por tanto sujeto de derecho del trabajo; al referirse que se trata de una persona física, se refiere a aquella, como el sujeto que funge como oferente de un servicio o actividad física, técnica o mental, a otra persona, ya sea también, física o moral, es decir, a un individuo o a una empresa que procedió a requerir de sus servicios. Otros de los elementos importantes y por tanto determinantes para describir al sujeto en referencia, es el que, se trata de un servicio, que debe prestarse de manera personal y subordinado, es decir, debe ser de carácter individual y bajo las ordenes del otro sujeto en referencia, al cual denominamos como patrón.

Díaz de León, también distingue algunos elementos en la definición proporcionada por la ley, los cuales son:

- Sujeto obligado: persona física.
- Objeto de la obligación: prestación de servicios.
- Naturaleza de la prestación: personal y subordinada

³⁸ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, op. cit., p. 138.

- Sujeto favorecido o beneficiado: persona física o persona moral.³⁹

Sin embargo, esas no son las únicas notas distintivas de un trabajador, también identifica otras, las cuales son:

- Que el trabajador lo presté mediante el pago de un salario
- Dicho trabajo sea lícito
- Que lo realice por su propia voluntad
- Que el servicio se preste mediante una orden recibida (subordinación).

Hay que señalar que, dentro del término trabajador quedan comprendidas todas las modalidades conocidas por el trabajo subordinado, es decir, es de total importancia hacer una distinción entre obreros y empleados, así como de otros tipos de trabajadores; tales como:

Trabajador al Servicio del Estado.- Morales Paulín nos dice: "son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, se trata de los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder Público."⁴⁰

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado o Ley Burocrática, establece en su artículo 3º, que, se entenderá como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

³⁹ DÍAZ DE LEÓN, Marco A. La Prueba en el Proceso Laboral. op. cit. p.11.

⁴⁰ MORALES PAULÍN, Carlos A.. Derecho Burocrático. op. cit. p.79

Es decir, son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública de forma personal, con la subordinación ante el titular de una dependencia, de la cual es representante; este servicio lo presta en virtud de un nombramiento, que expide la autoridad competente.

Como podemos darnos cuenta, tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, retoman principios rectores, para considerar a una persona con el carácter de trabajador, por lo que, existe indudablemente la idea, de que, aquellos que prestan sus servicios al Estado, también son trabajadores, al contar con las características y elementos que los clasifican como tales.

Otros de los conceptos que deben señalarse, son los de los llamados Trabajadores de Confianza y los Trabajadores de Base, a lo que a continuación haremos referencia, de una manera concreta.

Trabajadores de Confianza.- son aquellos que realizan funciones tales como, de: dirección, inspección, manejo de fondos, auditoría, control de adquisiciones, en almacenes e inventarios, asesoría y consultoría, los secretarios particulares, Agentes del Ministerio Público Federal, Policías Judiciales, entre otros.

Trabajadores de Base.- por exclusión, son aquellos que no desempeñan ninguna de las anteriores funciones.

Conceptos que posteriormente analizaremos con mayor detenimiento. Pero existen otras categorías de Trabajador del Estado, que han sido reagrupadas en una categoría única, la cual es la de "Servidor Público", de tal forma que dichas categorías han sido enmarcadas en una denominación, por lo que, resulta imprescindible hacer una distinción con los conceptos de funcionario público, empleado público y alto funcionario.

1.3.2.1. Servidor Público

Acosta Romero dice que el Servidor Público: “Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”.⁴¹

Dentro de nuestra Carta Magna, también se define al Servidor Público, en su artículo 108, donde establece que es toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

Por lo que, el concepto de Servidor Público resulta más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.

1.3.2.2. Funcionario Público

Funcionario Público: “Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.”⁴²

Martínez Morales, opina al respecto: “en cuanto a los funcionarios, disponen de un poder jerárquico respecto de los empleados y de los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p.106.

⁴² Ibidem. p.105.

de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores (desde jefe de departamento hasta subsecretario)".⁴³

En este orden de ideas, es preciso distinguir, que el funcionario en estricto sentido, es aquel que jerárquicamente ejerce funciones de mando y decisión sobre aquellos que resulten subordinados a él, sin llegar a ser el máximo poder, como sucede con los llamados Altos Funcionarios; es decir, se encuentran en la categoría estimada como trabajadores de confianza por ley, quedando delimitados en este nivel jerárquico.

Rafael Bielsa, por su parte, nos dice que: "la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley."⁴⁴

Para este autor el funcionario es quien expresa la voluntad estatal, es decir, es quien tiene facultades de decisión sobre el funcionamiento del Estado.

1.3.2.3. Empleado Público

Otra de las sinomias, que comúnmente se utiliza para denominar a los trabajadores del Estado es la de Empleado Público el cual se define de la siguiente manera: "Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley."⁴⁵

⁴³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. "3er y 4º cursos". Op. cit. p.359.

⁴⁴ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T.III. sexta edición. La Ley. Buenos Aires. 1964. p.356.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p.105-107.

A través de la definición anterior, podemos distinguir algunas de las características que son propias de esta categoría de trabajador del Estado:

- Denominación específica;
- Atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos;
- Retribuido por salario;
- De naturaleza permanente o de base, y creado por ley.

Características que son identificadas por el jurista Acosta Romero; sin embargo, hay autores que definen al empleado de distinta manera y que consideran otros aspectos para distinguir su función dentro del Estado, tal es el caso de Rafael Bielsa, quien señala que: “el Empleado Público supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado y que éste sólo se ocupa de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad afín que no implique representación alguna del Estado.”⁴⁶

Mientras que Martínez Morales, nos dice al respecto: “ El empleado es quien presta sus servicios para algún órgano del estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.”⁴⁷

1.3.3. Alto Funcionario

De alguna manera se ha materializado la distinción entre el trabajador común y quien dirige y representa los intereses del propietario en los medios de producción; en este caso, hablamos del Estado. Y en este margen lo vemos reproducido en el ámbito gubernamental, ya que, también presenta de alguna

⁴⁶ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. op. cit. p. 356.

manera una jerarquización en cuanto a las actividades que le son propias para conseguir sus fines, que aunque estos no sean de carácter lucrativo, sí, son dirigidos a la producción de bienes y servicios que tienen como finalidad proporcionar determinados satisfactores a la sociedad.

Por lo que, encontramos un tipo de control jerárquico dentro de la administración pública y a su vez una subordinación técnica, dicha subordinación se traduce en un poder que le es atribuido a un superior, el cual ejerce en representación del estado ante aquellos que están bajo su mando, dicho poder jerárquico se traduce generalmente en forma de instrucciones, circulares, acuerdos u órdenes dirigidas a sus subordinados (trátese de empleados o funcionarios de mandos medios), o bien, supervisar, sancionar, autorizar o modificar sus propios actos de acuerdo a la ley, este superior es al que se le denomina “Alto Funcionario”.

Pero, para lograr un mayor entendimiento de este concepto, Martínez Morales nos dice al respecto: “Por lo que respecta al alto funcionario, tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo un cargo de elección popular (presidente de la república, diputado o senador), el que se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial (ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo (secretario de estado). Conforme a la constitución federal, aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo”.⁴⁸

⁴⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. “3er y 4º cursos”. Op. cit. p.358.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 359.

1.3.4. Trabajador de Base

Como anteriormente hicimos referencia y jurídicamente hablando, la función pública se ejerce por dos clases de empleados a los que los textos legislativos los denomina trabajadores de confianza y trabajadores de base, que básicamente son los equivalentes a la distinción entre los funcionarios y los empleados públicos.

El Doctor y Maestro en Derecho Néstor de Buen, al clasificar a los trabajadores en dos tipos, en de *planta o de base (permanentes y de temporada y en transitorios (eventuales, ocasionales o accidentales, intermitentes, sustitutos o interinos)*, define a los *Trabajadores de Planta o de Base* como “Aquellos que desempeñan una actividad normal de la empresa. Son *permanentes* si la actividad es continua y de *temporada* si la actividad se realiza solo durante determinadas épocas del año.”⁴⁹

En materia burocrática, son *Trabajadores de Base* los no incluidos en el artículo 5º de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, hay otro aspecto que hay que tomar en cuenta para definir si se trata de un trabajador de base; y es que, se considerarán puestos de base, todas las categorías que consigne el Catálogo General de Puestos de cada dependencia; es decir, dicho catalogo debe especificar las características de cada uno de éstos puestos, para el efecto de que sean considerados como de base (Artículo 20 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado).

Meléndez George, sintetiza algunas de las características esenciales que distinguen a este tipo de trabajadores, dichas características se sintetizan en el siguiente listado:

⁴⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. II. Decimotercera edición. Porrúa. México. 1999. p.65.

- Serán inamovibles
- Podrán adquirir el derecho de ser inamovibles después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente;
- Únicamente podrán ser cesados por justa causa establecida por la ley;
- La disposición legal que establezca este tipo de plazas, debe determinar que son de base.⁵⁰

Al respecto, es preciso distinguir que de alguna manera los trabajadores de base, son aquellos que la misma ley determina como tales, a fin de las funciones que realiza y de las características específicas de su categoría.

1.3.5. Trabajador de Confianza

La esencia del artículo 123 constitucional estima en sus postulados que se debe proteger a todo prestador de servicios sin establecer categorías entre ellos. Pero nuestra legislación ha distinguido dos grupos de trabajadores, a los cuales les ha denominado de base y de confianza; estos últimos tópicos del presente punto.

Para poder entrar de lleno a este tema, es preciso señalar con anticipación que entendemos por *confianza*, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española Larousse*, define a la *confianza* como “el sentimiento del que confía, esperanza en una persona o bien sentimiento de seguridad”.⁵¹

Para Guillermo Cabanellas “son empleados de confianza los que por responsabilidad que tienen, las delicadas tareas que desempeñan o la

⁵⁰ Cfr. MELENDEZ GEORGE, León. M. *Derecho Burocrático*, op. cit. p.224.

⁵¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Esencial. LAROUSSE. México. 1982. p. 125.

honestad que para sus funciones se exige, cuentan con fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de la empresa”.⁵²

Es por lo anterior que a los trabajadores que desempeñan funciones de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, con carácter general dentro de la empresa o establecimiento, así como las que se relacionan con trabajos personales del patrón, se les consideran como de confianza (artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo). Los trabajadores de confianza se dividen en dos grupos: los que tienen una función general en la empresa o establecimiento y los que efectúan trabajos vinculados directa y personalmente con el patrón.

Trueba Urbina señala que los trabajadores de confianza se pueden clasificar en:

- *Altos empleados:* considerando dentro de estos a gerentes, administradores, directores, representantes del patrón.
- *Empleados de confianza en general:* son los propiamente hablando trabajadores de confianza en razón de sus funciones, esto es que para que tengan este carácter se requiere que las actividades que desempeñen en la dirección inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento sean de carácter general.⁵³

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123, en su apartado A, y fundándose en la diversidad de funciones, los empleados de esta categoría, pertenecen a los siguientes grupos: dirección, vigilancia, fiscalización, inspección de labores y dedicados a trabajos personales del

⁵² CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. T.I. Bibliográfica Omeba. México. 1968. p. 358

⁵³ Comentada por TRUEBA URBINA et al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, disposiciones complementarias. op. cit. p.27 y 28

patrono dentro de la empresa. Suelen agregarse también los administradores, los que manejan fondos y aquellos encargados de mantener el orden.

Por lo que, el trabajo de confianza es objeto de reglamentación especial dentro de la Ley Federal del Trabajo, dentro del artículo 182 al 186.

A lo que hay que agregar que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto, lo que trae como consecuencia que la determinación de la categoría debe de hacerse de acuerdo a las características de la función y no por la actividad que desempeñe el trabajador, de tal forma que cuando se habla en el precepto legal (artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo) de funciones que tengan carácter general, se hace referencia a que la función tenga ese carácter y no a que la actividad del trabajador debe referirse, de manera absoluta a todas las actividades de la empresa, ya que posiblemente las funciones de dirección, de vigilancia o de fiscalización, que son las que tienen la calidad de funciones de confianza, estén encomendadas a varias personas, cada una de las cuales ejerce su actividad en un establecimiento o en un aspecto determinado de la actividad de la empresa. Con lo que, resulta indispensable que dentro de este concepto sé considere el término “funciones de carácter general”. Lo que implica que aún cuando la conducta que desarrolla el trabajador no afecte todas o cada una de las partes de la empresa, su función debe tener carácter general; es decir, que al dictar una disposición, se refiera o afecte toda la empresa o establecimiento; lo que resulta una característica distintiva entre el trabajador de confianza y el representante del patrón.⁵⁴

De acuerdo a la legislación que rige a los Servidores públicos, se considera como *Trabajadores de Confianza* a “aquellos que realizan funciones tales como, de: dirección, inspección, manejo de fondos, auditoria, control de

⁵⁴ Cfr. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, op. cit., p. 146.

adquisiciones, en almacenes e inventarios, asesoría y consultoría, los secretarios particulares, Agentes del Ministerio Público Federal, Policías Judiciales, entre otros”.

Para evitar nombrar a todos los trabajadores considerados como de confianza y dónde se pueden generar estos tipos de nombramientos, y sin que esto implique que se trate de todos, sino exclusivamente los que desarrollan las funciones anterior mente mencionadas, también encontramos:

- Los que integran la Planta de la Presidencia de la República
- En el poder Ejecutivo
- En el Poder Legislativo
- En el Poder Judicial

Respecto al concepto en particular, Mario de la Cueva nos dice:

“Para determinar el significado de éste término, carácter general, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos prestadores de trabajo ante la Ley; por lo tanto su interpretación debe ser restrictiva, en concordancia con la formula mencionada en la exposición de motivos: la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales.”⁵⁵

Cabe decir que los trabajadores de confianza, son verdaderamente trabajadores, independientemente de las funciones que realicen, pues prestan un servicio al Estado, para que éste cumpla con sus fines, por lo que deben quedar protegidos por la ley, logrando una equidad en cuanto a sus derechos

⁵⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. op. cit. p. 158.

laborales y así mismo su estabilidad en el empleo, evitando de alguna manera injusticias.

1.4. El Nombramiento

La forma normal para iniciar la relación entre el Estado y sus Servidores Públicos, la constituye el *Nombramiento*, por lo que es preciso definir cuál es su función en materia burocrática, a lo que diversos autores han proporcionado una serie de definiciones sobre esta figura jurídica; enseguida hablaremos de los puntos esenciales que constituyen dicho concepto y las clases que lo conforman.

Martínez Morales dice que el Nombramiento “es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública.”⁵⁶

A lo que el mismo autor afirma, que el nombramiento es el acto final del procedimiento de designación, procedimiento que da inicio con la selección de los candidatos a un cargo público, de acuerdo al sistema de que se trate, los cuales, de alguna manera exigen cumplir con todos los requisitos específicos por cuyo medio se procura asegurar, a criterio de la misma autoridad o de los ciudadanos, la capacidad y honradez del futuro servidor público.

Acosta Romero señala que: “El nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia.”⁵⁷

⁵⁶MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. “3er y 4º cursos”. Op. cit. p. 361.

⁵⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p. 265.

Los Nombramientos como todas las figuras jurídicas también debe contener ciertos requisitos, los cuáles le dan carácter de legal, tales requisitos son los siguientes:

- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
- Los servicios que deben prestarse, los que determinarán con la mayor precisión posible.
- El carácter de nombramiento: si es definitivo, interno, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.
- La duración de la jornada de trabajo.
- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador.
- El lugar donde prestará sus servicios.⁵⁸

Todos estos requisitos son elementales para que el nombramiento surta los efectos jurídicos correspondientes.

Como vemos, uno de los requisitos con los que debe contar dicho nombramiento es que debe especificar el carácter del nombramiento, si se trata de un nombramiento definitivo, interno, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, a lo que a continuación haremos referencia de que se trata cada uno:

- **Definitivo:** Cuando son permanentes las labores que va a realizar el trabajador, son otorgados libremente por titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriesen. Los nombramientos definitivos se otorgarán por asenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones y por medio de escalafón respectivo.

⁵⁸ Ibidem. p.267.

- **Interinos:** Son los que se otorgan para ocupar plazas vacantes de carácter temporal y que no excedan de seis meses. Su origen se debe primordialmente a las licencias sin goce de sueldo que se les concede a los trabajadores por razones personales de los mismos.
- **Provisionales:** Aquellos que se expide conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y este ocupe una vacante temporal mayor de seis meses.
- **Por tiempo fijo:** Son los que expiden con fecha precisa de terminación de trabajos eventuales o de temporada.
- **Por obra determinada:** Son los otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada, que por su naturaleza no es permanente, la duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.⁵⁹

Los *Efectos jurídicos* del nombramiento consisten en que cuando es aceptado, obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe, por lo que en ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

El nombramiento, es pues, una figura jurídica que indudablemente acredita la existencia de la relación laboral entre el Estado y sus prestadores de servicio, puesto que surte efectos a partir de su aceptación, además de que establece las funciones y obligaciones del servidor público, así como la dependencia a la que servirá y las condiciones bajo las cuales desempeñará su

⁵⁹ Cfr. Idem.

labor (puesto, horario, lugar de trabajo, etcétera). Podríamos decir que es equiparable a un contrato de prestación de servicios, pero aplicable únicamente para los trabajadores del Estado. Tan es así, que si el servidor en caso de cese por parte del Estado, no cuenta con dicho nombramiento, resulta casi imposible acreditar la relación (jurídicamente hablando) que existió entre éste y aquel, aún de haber prestado sus servicios durante muchos años.

1.5. Administración Pública

Castrejón García tomando como referencia a Gregorie Roger nos señala que “La *Administración Pública* se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone.”⁶⁰

Dicha organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, nos dice al respecto este autor, los cuales aportan su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

Guillermo Cabanellas en su *Diccionario de Derecho Anual* señala que “la función pública, se forma con el conjunto de deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.”⁶¹

⁶⁰ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. Derecho Administrativo II. Segunda edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 2001. p. 3.

⁶¹ Idem.

La Administración Pública “comprende las actividades de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que realizan tareas de interés público en forma organizada y planificada.”⁶²

Por lo que, el Estado requiere de personas físicas, a las cuales se les denomina funcionario público (*Supra*) para realizar sus actividades, de tal forma que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, lo que significa que es el medio a través del cual realiza sus fines; es decir, su carácter es representativo, lo que lo lleva a formar parte de la estructura de la Administración Pública.

Es obvio, que la relación entre los trabajadores del Estado y el mismo, deriva del objetivo y actividad de la Administración Pública. Sin embargo, la actividad de la Administración Pública se sobrepondrá ante cualquier interés particular del mismo Estado o bien de sus trabajadores, puesto que siempre va a prevalecer el fin último del Estado, que es el bien común.

Observamos que la Administración Pública no es mas que la estructura y organización del Estado, la cual a través de sus órganos lleva a cabo la función pública.

1.6. El Servicio Civil de Carrera

El *Servicio de Carrera* se define como: “Aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de

⁶² GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y Rosa María Ramos Verástegui. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. Decimatercera edición. Porrúa. México. 1999.p. 113.

ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”.⁶³

A este término también se le ha asignado otras denominaciones, tales como:

- Servicio Civil de Carrera
- Servicio Profesional de Carrera
- Servicio Civil y carrera administrativa
- Carrera Administrativa, etc.

Pero de algún modo, sólo se trata de sinonimias, ya que la finalidad de esta figura del Derecho Burocrático es la misma, de ofrecer la posibilidad a los trabajadores al servicio del Estado de acceder a puestos altos dentro de la Administración Pública.

Cabe mencionar, que dentro de la Administración Pública existen sistemas de selección de personal para aquellos individuos que fungirán como representantes del Estado, uno de estos sistemas es el del Servicio Civil de Carrera, el cual consiste en el hecho de que, aquel que desea ocupar un puesto de mayor jerarquía, requiere de hacer una trayectoria laboral dentro de una Institución Pública e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes. Esto en términos de lo que cada institución señale como requisito para poder acceder a un puesto jerárquicamente superior.

Esto no sólo le otorga al servidor público de confianza la posibilidad de ascender, sino también le asegura su permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación. A este sujeto de derecho se le denomina *Servidor Público de Carrera*.

⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p. 407.

El *Servidor Público de Carrera*: “Es la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia”.⁶⁴

Muchos autores señalan que gracias al Servicio Civil de Carrera, es posible obtener un mayor rendimiento de las personas al servicio de una institución, además que se garantiza que quienes ingresan a al servicio del Estado reúnan las mejores condiciones personales y puedan lograr un mayor perfeccionamiento en sus actividades y así mismo un alto grado de motivación.

Esto implica una gran responsabilidad para el Estado Mexicano al establecer el servicio de carrera en la mayoría de sus ámbitos, pero paralelamente se puede obtener más eficacia del recurso humano.

Mediante el establecimiento de este sistema técnico de selección, se logra que los empleados o funcionarios públicos ingresen, asciendan y tengan una disciplina independiente de toda motivación política.

Para Acosta Romero abarca tres instancias básicas, las cuales trataremos en los siguientes puntos, dichas instancias son:

- Ingreso
- Permanencia
- Retiro⁶⁵

⁶⁴ Decreto por el que se crea la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 10 de abril de 2003. p. 45.

⁶⁵ *Ibíd*em, p. 411.

1.6.1. Ingreso

En nuestra legislación, se han establecido sistemas de designación de personal que permitan de alguna manera apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes a ocupar una plaza dentro de la administración pública, no sin antes de cumplir con ciertos requisitos previos, fijados por cada una de las dependencias en lo particular, para efectos de ser admitidos en las mismas.

El Sistema de Servicio Civil de Carrera, establece que el *Ingreso* “consiste en los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema”.

El *Reclutamiento*: es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios. Este proceso se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas de primer nivel de ingreso al sistema.

La *Selección*: consiste en considerar los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, así como la trayectoria, experiencia y resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

La *Convocatoria pública y abierta*: es aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que quiera ingresar al Sistema, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En capítulos posteriores, señalaremos con más detenimiento y mayor amplitud todo lo referente al Sistema de Servicio Civil de Carrera o bien conocido como Servicio Profesional de Carrera.

1.6.2. Permanencia

Los Servidores Profesionales de Carrera también deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, dichas evaluaciones deberán acreditar que dicho servidor público ha desarrollado y se ha mantenido actualizado su perfil para el desempeño de su cargo.

Esta certificación es un requisito indispensable para la Permanencia del Servidor público de carrera en el Sistema y en su cargo.

Otro de los aspectos a considerar para la Permanencia de éste, son las evaluaciones del desempeño, las cuales son un requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera, en el Sistema y en su cargo.

A lo que finalmente aducimos que la *Permanencia* no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero significa “la garantía de que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causa de procedimientos no previstos en las leyes aplicables.”

Es decir, la Permanencia consiste en la pertenencia al servicio profesional de carrera en virtud del cumplimiento a los requisitos establecidos por el sistema, además de cumplir con el perfil profesional para el desempeño del cargo de que se trate.

1.6.3. Retiro

El *Retiro* consiste en la separación del Servidor Público de Carrera por la terminación de su nombramiento, o bien, por las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

El nombramiento de los servidores profesionales de carrera, dejará de surtir efectos sin que implique responsabilidad para la dependencia a la que pertenezca, si éste incurre en alguna de las causales establecidas por el artículo 60 de la Ley del Servicio profesional de Carrera en la Administración pública Federal.

1.7. Concepto de Escalafón

De acuerdo al Artículo 47 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se entiende por *Escalafón* “el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.”

El escalafón se refiere principalmente a la oportunidad que tienen los trabajadores al servicio del Estado de ascender de categoría dentro de la dependencia a la que pertenezca. Esto conforme a los requisitos establecidos por la misma dependencia o bien conforme a la legislación correspondiente.

Sin embargo, este sistema sólo es aplicable a los trabajadores de base, puesto que, tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendido, siempre y cuando éstos cuenten con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

En cada dependencia de la administración pública, se deberá expedir un reglamento de escalafón, el cual se formulará de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

Existen entonces, factores escalafonarios los cuales pueden ser:

- Por conocimientos: consisten en la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

- Por Aptitud: consiste en la suma de facultades físicas y mentales del trabajador, así como la laboriosidad y la eficacia para llevar a cabo una actividad determinada.
- Por antigüedad: se basa en el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones se rija por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siempre y cuando el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación se diera por voluntad del trabajador.
- Disciplina y puntualidad

Hay que considerar que este sistema es únicamente aplicable a aquellos que pertenecen a los trabajadores denominados como de base, ya que como anteriormente mencionamos existen sistemas que le son aplicables a los trabajadores de confianza, tal es el caso del Sistema de Profesional de Carrera, tópico del presente trabajo de investigación; y cuya legislación que los regula es de nueva creación, esto con el propósito de mejorar las condiciones del trabajador de confianza, evitando que quede en el limbo jurídico laboral, que daba lugar a una inestabilidad en el empleo para este tipo de trabajadores, a los cuales hasta hace poco no se les daba el reconocimiento como trabajadores del Estado; no obstante, aún existen una serie de controversias al respecto.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

En el presente capítulo haremos un breve bosquejo histórico de lo que resulta el antecedente de la burocracia en México y que al pasar del tiempo ha dado origen a la relación jurídica laboral entre el Estado y los sujetos que prestan sus servicios administrativos y de otra índole a éste, lo cual lo ha ido convirtiendo (para muchos tratadistas) en patrón, esto partiendo de la premisa de la prestación de un servicio a cambio de una remuneración otorgada por el Estado-patrón.

2.1. Época colonial

Desde la época colonial y de acuerdo a la legislación que regía a la Nueva España durante el siglo XVI; refiriéndonos a las Leyes de Indias, arranca el origen de las disposiciones dedicadas a regir la función pública.

En 1583, Felipe II ordena a la Cámara de Castilla, poner cuidado en la provisión de oficios.

En 1614, Felipe III, también se encarga de establecer interés sobre este ámbito, por lo que ordenó se castigase con la inhabilitación y otras penas al que emplease dadas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir empleo.

Durante el siglo XVIII, para ser más específico, en 1785, Carlos III, ordena la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que “además de la confusión que ocasionaba con sus importunidades en los ministerios y oficinas turbaban su servicio abandonándolo”. Ordenaba, en consecuencia, “a atender a los que más se distinguieran e hiciera las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente”.

Sin embargo, el trabajo considerado con determinados derechos lo encontramos en diversos ordenamientos y cédulas reales, pero únicamente para un sector social privilegiado, como lo fueron los funcionarios de gobierno, un ejemplo que podríamos mencionar es el de la Real Audiencia, a través del cual se emite una Real Orden dirigida al salario, la cual decía: “SUELDO DE INTERINO EN EMPLEO CUYA MITAD DE SUELDO ES MENOR QUE EL DEL EMPLEO EN PROPIEDAD...”, cuya fecha corresponde al 30 de septiembre de 1787.

Otro de los sectores protegidos fueron los militares, así lo demuestra otra Real Orden que a la letra decía: “CIRCULAR A LOS CAPITANES GENERALES PARA QUE LOS INDIVIDUOS RETIRADOS CON SUELDO, GOZEN DE LAS MISMAS DISTINCIONES QUE SI ESTUVIEREN EN ACTUAL SERVICIO...”, fechado del 22 de agosto de 1788.

Pero, el trabajo que realizaban los funcionarios del Gobierno Colonial, los militares y el resto de la burocracia no significaba producción económica, ya que esta provenía del trabajo realizado en el campo y la minería, los talleres y los obrajes; estos trabajos se efectuaron inicialmente a través de la encomienda y posteriormente el repartimiento, los cuales dieron origen a las relaciones laborales, a través de las cuales se otorgaron algunas concesiones que aparecieron o se tomaron en cuenta como derechos laborales.

La esclavitud, fue una figura que los primeros conquistadores y pobladores europeos aplicaron a los indios de México a través de dos vías principales, las cuales fueron: la guerra y rescate. Al respecto Silvio Zavala nos dice: “Había dos fuentes de esclavitud en la Nueva España, los esclavos

existentes desde antes de la conquista (esclavos de rescate) y los prisioneros, tomados en una guerra justa de los españoles contra los rebeldes.”⁶⁵

Por lo que, podemos afirmar que la principal fuerza de trabajo que predominó durante la colonia, fue la de la esclavitud y sobre todo de los naturales o indios como eran llamados por los españoles, ya que los trabajadores llamados funcionarios de gobierno y militares, simplemente fueron parte de la estructura burocrática que surgió como fuerza de dominación para legitimar el nuevo orden impuesto por los españoles “el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático.”⁶⁶

Otra clase de trabajo fue el denominado de obrajes o el del artesano público, el cual consistía en los trabajos realizados en los talleres públicos, a través de trabajadores contratados por los maestros de los oficios, oficiales y aprendices, y a cambio del trabajo que realizaban existía una remuneración o salario.

Ese tipo de trabajadores estuvo organizado en gremios, los cuales se regían a través de las ordenanzas y reglamentos que ellos mismos se imponían. Jorge González Angulo Aguirrenos dice al respecto:

“Para la administración del gremio sus componentes tenían la obligación de nombrar diversas autoridades, de acuerdo a la importancia del oficio, el número de agremiados y las artes que lo componían, debían elegir veedores, alcaldes, alcalde mayor, veedor general, mayordomos, diputados y acompañantes. La mayoría de los gremios nombraban los veedores. Estas eran las autoridades indispensables, encargadas de realizar los exámenes de maestría, asistir

⁶⁵ ZAVALA, Silvio. Estudios acerca de la historia del trabajo en México. Colegio de México. México. 1982. p.199.

⁶⁶ WEBER, Max. Economía y sociedad. T.I. FCE. México. 1977.p. 175.

periódicamente a las casas públicas de los maestros para cerciorarse del cumplimiento de los reglamentos del gremio; debían llevar un libro donde asentaran el nombre de los aprendices y el tiempo que servían a las casas de los maestros y realizar a nombre de los agremiados todos los trámites judiciales y extrajudiciales del cuerpo“.⁶⁷

Los veedores duraban en su cargo generalmente un año y eran electos por los maestros del gremio. El cabildo o la autoridad pública que tuviera la jurisdicción legal sobre el gremio, supervisaban la elección, multaba a los maestros que no asistieran y expedía el nombramiento a los veedores.

Aquellos que estaban compuestos por varias artes o especialidades, nombraban uno o varios veedores para cada una de ellas, además de un alcalde que tuviera autoridad sobre el conjunto de los veedores. A diferencia de la elección de los veedores, las de alcalde, alcalde mayor o veedor general eran hechas por los veedores, escogiendo a uno de ellos. Para auxiliar a los veedores y facilitar sus tareas, también nombraban a uno o varios acompañantes llamados diputados.

Es decir, el gremio estaba compuesto por tres categorías: los maestros eran los únicos miembros del gremio que tenían derecho a abrir por su cuenta un taller público, contratar oficiales y aprendices, así como participar en las elecciones de las autoridades del gremio como electores y candidatos.

No obstante, el maestro debía poseer una *carta de examen*, la cual era otorgada por el cabildo o la autoridad pública que resultara competente, a través de la cual se establecía y constaba que había demostrado ante los veedores de su gremio el completo conocimiento y dominio de su oficio.

⁶⁷ Cit. por. MELENDEZ GEORGE, León M. op. cit. p. 39.

Pero, para llegar a esta condición, el artesano debía recorrer un camino que se iniciaba en la categoría de aprendiz, trabajando para un maestro. El padre o tutor y el maestro celebraban un contrato en el que ambas partes fijaban sus derechos y obligaciones. El aprendiz se obligaba a servir y obedecer al maestro, tanto en los trabajos propios del taller como en los domésticos, mientras que el maestro se obligaba a enseñarle todos los secretos del oficio, esto en el plazo que estipulaban las ordenanzas; al término del lapso el maestro le extendía al aprendiz una carta de aprendizaje.

Al completar su periodo de aprendizaje, el artesano se transformaba en oficial, y ya no estaba obligado a prestar sus servicios personales y domésticos al maestro y su trabajo dentro del taller ya no era parte de su aprendizaje, sino que dicho trabajo debía ser pagado por el maestro.

Debía cumplir un periodo como oficial de uno a dos años, antes de presentar el examen que le diera el grado de maestro y el derecho a trabajar por su cuenta. González Angulo señala en su obra *“Artesanado y ciudad a finales del siglo XVIII”*⁶⁸ nos señala: “el artesano debe cumplir varios años de aprendizaje y oficialato, que el oficial debe demostrar su pericia en un examen, además de que establece y fija la calidad que debe tener cada producto, para que sólo los que saben hacerlo de acuerdo a ella tengan acceso al trabajo.”

Es aquí donde podemos hacer una breve reflexión sobre lo que desde la época colonial, para ocupar un puesto u oficio se requería de una serie de pruebas y requisitos, con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a quienes requerían de él.

⁶⁸ Ibidem, p. 40

El trabajo artesanal público constituía una unidad de producción y de comercio, que desde sus orígenes tuvo una buena aceptación y pronto logró su desarrollo.

A finales del siglo XVIII en la ciudad de México se establecieron los llamados talleres Reales, tales como la Real fábrica de puros y cigarros, la Casa de Moneda, Casa del apartado, la Fábrica de pólvora, etc.

La apremiante necesidad de la corona por obtener recursos económicos, impulsó de inmediato el trabajo de la minería, el cual comenzó a través de los esclavos. Los indios fueron, sobrecargados de trabajo, pues se les sacaba de sus pueblos para llevarlos a las minas donde se buscaba oro y plata a trabajar; sin embargo, con el tiempo fue suprimida la esclavitud y posteriormente el repartimiento.

Con el propósito de organizar correctamente la explotación de los minerales y para lograr un desarrollo en la minería, se creó el Tribunal General de la Minería, órgano especial para ayudar a todos los empresarios que laboraban en esa área ya sea proporcionándoles créditos o a través de actividades administrativas.⁶⁹

En cuanto a los trabajadores que prestaron sus servicios al gobierno colonial, como se ha señalado en el presente capítulo, fueron todos aquellos que laboraron con el gobierno de la corona, en sus diferentes funciones: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, bajo dos sistemas de designación, los cuales eran: la Venta de Oficios y la Designación directa, así vemos que al servicio del virrey existían un conjunto de funcionarios, cuya actividad era la administración pública de la colonia, los diferentes tribunales que existieron para sancionar las controversias jurídicas que se planteaban debido a incumplimientos o delitos

⁶⁹ Cfr. MELENDEZ GEORGE, León M. op. cit. p.44

cometidos y la actividad legislativa que se llevaba a cabo por los ayuntamientos, las audiencias, etcétera. Por lo que, desde la época colonial y para los fines del Estado, existió el papel del empleado público o burócrata.

Los veedores eran el vínculo entre el gobierno colonial y el sector productivo, ya que se encargaban de la supervisión a los gremios de los diferentes sectores de la producción; dicha función consistía en asistir periódicamente a los centros de trabajo con la finalidad de cerciorarse del cumplimiento a los reglamentos aplicables a los gremios, por lo tanto, el veedor resultaba ser representante de la autoridad cuyo nombramiento dependía del cabildo correspondiente, lo que nos lleva a concluir que se trataba de un empleado público.

Y como ya habíamos hecho mención en párrafos anteriores, en la colonia existió la llamada Real Audiencia, la cual desempeñaba funciones de carácter judicial, sin embargo, también representaba al rey de España, tenía en su ámbito a un conjunto de empleados para la función correspondiente; colateralmente a esa institución existieron las Audiencias con diversas jurisdicciones, cuya función también consistió en la impartición de justicia y estas a su vez tenían su propia jurisdicción, y en su demarcación existían las alcaldías mayores y los llamados corregimientos.

Tanto en la Real Audiencia como en las Audiencias, existieron dos funcionarios públicos de gran importancia, a estos funcionarios se les denominaba presidentes y oidores, cuya función o actividad central consistía en representar al Rey de España así como informarlo de los acontecimientos y mantener una buena relación con el Virrey, no obstante en la mayoría de las ocasiones era el mismo Virrey, el cual tenía bajo su mando, ocho oidores, los alcaldes correspondientes, los fiscales, el alguacil, el gran canciller, oficiales menores, escribanos, relatores y demás empleados que contribuían al funcionamiento de la institución, reproduciéndose esta forma administrativa en

las provincias cuyas máximas autoridades eran los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

Con el reclamo de los indios por ser escuchados y auxiliados en la impartición de justicia, posteriormente se crearon las alcaldías y cabildos para los pueblos indios.

Para los asuntos de carácter financiero, se creó el llamado Tribunal de Cuentas, cuya función principal consistió en imponer sanciones a todos aquellos que incurrieran en incumplimiento de sus obligaciones tributarias, y conjuntamente dicha institución trabajaba con la Real Hacienda, quien se encargaba de obtener ingresos provenientes de impuestos tributarios. Otro de los tribunales que se crearon fue el llamado Tribunal de la Mesta, el cual, junto con la Real Hacienda funcionaban ligados con los ayuntamientos, que se encargaban principalmente de conocer de las controversias que surgían entre ganaderos, mientras que el Tribunal de Minería se encargaba de la impartición de justicia respecto de los conflictos entre las empresas mineras. No obstante, también existieron otras instituciones dedicadas a la impartición de justicia, tal es el caso del Tribunal de Bienes de Difuntos, el Protomedicato cuya función era atender conflictos con motivo de la salud pública, Tribunal de Aduana, Tribunal de Bebidas Prohibidas, Tribunal de Azogues, Tribunal de la Fiel Ejecutoria, Tribunal de la Acordada, entre otros.

Para que, la administración pública durante la colonia fuera correcta y conforme a la política dictada por el Rey de España se creó el Juicio de Residencia, cuyo objetivo y finalidad consistía en llevar a juicio a todos aquellos funcionarios o empleados públicos que no hubieran desempeñado correctamente sus actividades, del tal forma, que al dejar sus empleos o al ser removidos de ellos en caso de que existieran quejas o acusaciones en cuanto a su desempeño, eran sometidos al denominado Juicio de Residencia, por lo que desde entonces, al igual que en nuestros tiempos, se tenía como uno de

los objetivos a alcanzar la eficiente administración pública, así como el que los empleados públicos cumplieran con sus obligaciones sin que esto implicara un detrimento a la sociedad a la cual prestaban sus servicios.

En cuanto a los nombramientos para los servidores públicos, cabe mencionar que dependían directamente del ejecutivo en turno. Sin embargo, esto implicó que se aplicara una política discriminatoria, ya que, fundamentalmente fue dirigida para los indígenas e inclusive para los mismos criollos; una característica para tener derecho al nombramiento, versaba en el color de la piel y de los ojos: para la gente de la época las visibles diferencias en el color de la piel parecía ser la razón fundamental que establecía las diferencias sociales, ya que al parecer estas características eran el factor que otorgaba o quitaba derechos y privilegios. Por lo que, tanto indios, como un gran porcentaje de criollos se encontraban impedidos para ocupar cargos públicos, puesto que, los españoles los consideraban incapaces de gobernar. Este tipo de discriminación no sólo se presentaba en el gobierno, sino también era aplicado por la misma iglesia, donde nunca se veía un criollo provisto de algún cargo dentro de la misma.

Durante los años 1799 y 1801, Carlos IV dispuso que no se admitiesen solicitudes “de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos Leyes de la segunda, tercera, novena y decimocuarta recopilación del Título XXI, L, III, novísima recopilación.

2.2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814

Podemos tener la idea de que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada durante el siglo pasado y antepasado; sin embargo, recopilando y examinando algunas de las leyes y decretos de esta época, establecen todo lo contrario, ya que, aunque no existió una legislación propiamente dicha que

regulara esta materia, si existieron algunos preceptos dirigidos a esta relación. Tal es el caso del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, el cual en su parte relativa establecía:

Artículo 25. Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables no hereditarios, y así es contrario a la razón, la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Artículo 26. Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.⁷⁰

Es de hacer notar que el decreto en comento, de alguna manera, establecía un sistema mediante el cual los empleados del Estado duraban en su cargo cierto tiempo, es decir, no eran de carácter vitalicio, ya que, cuando existía una vacante éstas se cubrían a través de elecciones de los ciudadanos, o en su defecto, por nombramientos los cuales eran llevados a cabo conforme a lo que establecía la Constitución.

En su artículo 159 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando existieran sospechas de falta de honradez; éstos eran sometidos a una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el mismo Congreso, dependiendo del caso.

Vemos que, otro aspecto importante para que el desempeño del servicio público fuera bueno y libre de corrupción, sé creó un órgano jurisdiccional que conociera de la responsabilidad de los servidores públicos de la época. Es por

⁷⁰ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1975. Porrúa. México. 1983. p.35

ello que algunos autores consideran que uno de los primeros esbozos del derecho burocrático en México puede identificarse desde la Constitución de Apatzingán de 1814, donde se establecía el llamado “Juicio de Residencia”⁷¹, a través del cual, los titulares de los ministerios, diputados y miembros del “Supremo Gobierno”, les era delegada cierta responsabilidad en cuanto al desempeño de las funciones encomendadas por el Estado.

“En 1815 fue dada una circular del Ministerio de Hacienda: Mandando a todos los que soliciten colocación en éste ramo lo hagan por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les previene de dirección a toda instancia sin excusa alguna.”⁷²

Y cabe mencionar que desde 1818 se reguló el llamado abono de sueldos de los empleados que gozan de licencias de carácter temporal para recuperar su salud. En este mismo año, se decreta la prohibición a los que se dedican a manejar caudales de la nación disponer de ellos, además de establecer una pena para aquellos funcionarios que incurrieran en incumplimiento de algún decreto u orden.

2.3. Constitución de 1824

La Constitución de Apatzingán de 1814 no sólo intentó establecer el liberalismo como sistema político y modo de vida, sino que con ello también quiso erradicar el caudillismo, el nepotismo, la reelección y la corrupción, que desde entonces existían.

Pero, la lucha incesante por formar un nuevo Estado, hizo que el 24 de febrero de 1821 se proclamara el Plan de Iguala, el cual en su artículo 12

⁷¹ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Op. cit. p.38

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 58

declaraba nuestra independencia, así como el derecho al trabajo: “Todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de Europeos, africanos ni indios, son ciudadanos de esta monarquía con opción a todo empleo, según su mérito y virtudes.”⁷³ A lo que hay que distinguir que en épocas anteriores solamente podían ocupar puestos importantes españoles e hijos de españoles, puesto que tanto criollos como indios estaban impedidos para desempeñar cualquier cargo público, considerándolos incompetentes para ello; de tal manera que, mediante el precepto en comento, se expresa la libertad de trabajo y a desarrollarlo de acuerdo a las capacidades.

Es entonces, a partir de 1821 en que se da por consumada la independencia de México, por lo que, iniciamos la etapa conocida como el México independiente cuya lucha principal será la conformación del Estado Mexicano, retomando los planteamientos de la Constitución de Apatzingán, y para tal fin se publica el documento denominado: “El Plan de la Constitución de la Nación Mexicana” a través del cual se propone la República Federal que se constituiría por los tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, el federalismo quedó consagrado en el acta Constitutiva de la Federación y el de cada uno de los Estados.⁷⁴

Desde luego, había que crear una Constitución, pero antes había que asegurar la unidad de la nación y para garantizar esa unidad y preparar algunos elementos constitutivos del Estado mexicano, se creó una base legal de la unión y, como resultado de ello, se expidió “El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana”.⁷⁵ En ésta participaron diversos personajes sobresalientes y destacados, tal es el caso del diputado Ramos Arizpe, quien además contaba

⁷³ OROZCO FRÍAS, Rogelio. Fuentes Históricas México 1821-1867. Segunda edición. Imprenta Editorial Progreso. México. 1965. p. 14.

⁷⁴ Cfr. MELÉNDEZ GEORGE, León M. Derecho Burocrático, op. cit. p. 65.

⁷⁵ Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Porrúa. 1996. p. 94.

con la experiencia parlamentaria, puesto que años anteriores participó en el constituyente de Cádiz.

Sin embargo, la situación no fue sencilla ya que en breve tiempo se requería de un documento constitucional; el 31 de enero de 1824 se promulgó el Acta Constitutiva referida. Posteriormente surgió la Constitución.

A partir del primero de abril de 1824 en el seno del Congreso Constituyente, se comienza a discutir precisamente un proyecto de Constitución. Dicha Constitución fue aprobada el 3 de octubre del mismo año y publicada al día siguiente, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución Mexicana de 1824, ha significado a través de la historia del constitucionalismo en México un avance importante.

Nuestra Constitución de 1824 fue la primera en vigor y en práctica de nuestra nación.

En cuanto a las cuestiones laborales la Constitución de 1824 en su artículo 49 al hablar de las facultades que posee el Congreso General, en su fracción XXIII faculta a dicho poder el crear o suprimir empleos públicos de la federación; así como señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros o pensiones. En sus artículos 123 y 137 fracción V se crea el Poder Judicial de la Federación, la cual tendrá su residencia en una Corte Suprema de Justicia, la cual tendrá como facultad primordial la impartición de justicia.

En tanto en el artículo 110 establecía las atribuciones y facultades del Presidente de la República, las cuales se encontraban contempladas en sus fracciones:

“III. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarías Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación el Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno.

VII. Nombrar a los demás empleados el ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

XX. Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.”⁷⁶

Como podemos observar, era facultad del Presidente de la República elegir y nombrar a aquellos que servirían al Estado para efectos de dirección dentro de la administración pública federal, así mismo a empleados del ejército, armada y milicia; y la facultad para sancionarlos en caso de mal manejo de sus funciones. Estas son características que podemos distinguir en cuanto a la relación que guarda el Estado como patrón y sus servidores, y en especial a aquellos denominados actualmente como de confianza, puesto que, desde épocas pasadas se requería de los servicios de sujetos con capacidad de dirección para el desempeño de determinadas funciones y el mismo Presidente de la República determinaba quienes formarían parte de su administración con el propósito de cumplir con todos y cada uno de los fines perseguidos por el Estado. A lo que hay que comentar que la existencia de un sistema de elección y selección para este tipo de trabajadores del Estado era nula; ya que podría

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p.58-59.

decirse que eran electos de forma unilateral. Pero, a través del tiempo, como veremos más adelante, la forma de elección y selección dentro de la administración pública también ha ido evolucionando con el paso del tiempo.

Evidentemente la Constitución de 1824 tuvo problemas de observancia, sin embargo permaneció en vigor hasta 1835, año en que el Congreso se encontraba denominado por conservadores y ese grupo de conservadores fueron quienes lograron expedir una nueva Constitución, denominada “Leyes Constitucionales”, que será motivo de análisis en el siguiente punto de este capítulo.

Pero, continuando con la Constitución de 1824 y en cuanto a la estructura del gobierno federal, debemos señalar los siguientes aspectos:

- “Por lo que hace al Poder Legislativo, éste era bicameral; se señalaba su integración, duración y facultades; así como el procedimiento legislativo;
- Por lo que hace al Poder Ejecutivo, se depositaba en un individuo denominado Presidente y se establecía también un vicepresidente, se señalaban los requisitos, duración y modo de elección, la cual por cierto era indirecta”⁷⁷

Y es aquí donde podemos observar el principal defecto político de esta Constitución, por lo que al Poder ejecutivo se refiere, ya que quien quedaba en segundo lugar en las elecciones era el vicepresidente, lo cual generaba problemas al propio presidente. Además de establecerse las facultades del presidente y del vicepresidente.

⁷⁷ QUIROZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional. Porrúa. México. 1999. p. 294.

- Por lo que hace al Poder Judicial de la Federación, es de hacerse notar, que se organizó de manera muy parecida al sistema norteamericano, incluso, hasta en los nombres utilizados por Estados Unidos, se establecía lo referente a su integración, duración, facultades y competencias.

Por otra parte, se establecía la conformación de los gobiernos de las entidades federativas, sus obligaciones y sus limitaciones. En cuanto al Título Séptimo y último, hace alusión a la observancia, interpretación y reforma de la Constitución.

Durante 1824, además de la Constitución, existieron otras legislaciones dirigidas a los servidores del Estado, tal es el caso de las siguientes:

- Decreto el 25 de febrero de 1824, sobre el modo de proceder y penas contra los oficiales desertores.
- Decreto del 5 de mayo de 1824, sobre la organización de los cuerpos de infantería y del ejército.
- Decreto del 1º de junio de 1824, sobre los casos en que debe considerarse como empleados a los generales.
- Orden del 13 de julio de 1824, sobre los sueldos de los ex consejeros del Estado.

En 1828, se dio una circular que contenía una serie de reglas para cubrir a las vacantes. En este mismo año, se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de moneda. Y así, como esta ley, existieron otras más dirigidas a aquellos

que prestaban algún tipo de servicio al Estado en materia de derechos laborales, que aún no eran reconocidos como tales por la Constitución.

2.4. Leyes Constitucionales de 1836

En el año de 1835 y ante una serie de problemas de carácter político, se reunió nuevamente el Congreso Federal con una mayoría de conservadores, cuestión que, incluso, ocurrió encima de la voluntad del propio presidente, quien en ese entonces fuera Antonio López de Santa Anna.

En virtud de ello, era evidente que uno de los principales propósitos del Congreso sería dar un giro a la forma de Estado de nuestra nación. Para tal efecto, se dice se atribuyeron facultades de Congreso Constituyente, a través de una fórmula que pudiéramos calificar de amañada. De tal manera, se señaló en el decreto del 2 de mayo de 1835, que en el Congreso residían, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer, a la Constitución de 1824, alteraciones que creyera conveniente; o sea, se estaba proclamando un Congreso Constituyente.⁷⁸

Al preparar la Ley de Bases para la Nueva Constitución, que aprobada el 2 de octubre de 1835 y publicada al día siguiente, se adoptó el régimen centralista, a través de esta situación, nos dice al respecto José Luis Soberanes, que fue adoptada una nueva técnica constitucional, la cual consistía que en lugar de elaborar una nueva ley fundamental, se prefirió expedir leyes constitucionales.⁷⁹

Es entonces, que a partir de ese momento fueron expedidas siete leyes, la primera de éstas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y establecía la

⁷⁸ Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. op. cit. p. 95

⁷⁹Cfr. Idem

calidad de los nacionales mexicanos, así como sus derechos y obligaciones; sin embargo lo que nos atañe principalmente para efectos de nuestro tema, son las seis leyes restantes, las cuales fueron aprobadas el 9 de diciembre de 1836 y dicho documento constitucional fue jurado el 1 de enero de 1837.

Quizá el aspecto que más llama la atención de esta Constitución centralista y conservadora, es lo relativo a la segunda ley, la cual establecía la existencia de un Supremo Poder Conservador; éste estaba integrado por cinco miembros y dentro de sus facultades podía anular los actos de los otros tres poderes, cuando se estimaban inconstitucionales, también para declarar la incapacidad física y moral del presidente de la República e inclusive, para declarar cuál era la voluntad de la nación y otras más.

Esta segunda ley ha provocado comentarios interesantes, como el que emite Emilio Rabasa al decirnos que: “no es fácil encontrar una constitución más singular, ni más extravagante que este parto del centralismo, que no tiene para su disculpa, ni siquiera el servilismo de sus autores, ya que por sus preceptos, el parlamento y el poder judicial, quedaban deprimidos y maltrechos, debido a que tenían que subordinarse al llamado Poder Conservador, en donde se podía investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública.”⁸⁰

La tercera ley aludía al Poder Legislativo, que se integraba con dos cámaras, la de Diputados y Senadores.

La cuarta Ley aludía a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, el cual se depositaba en Presidente de la República. En su artículo 15 establecía

⁸⁰ RABASA, Emilio. La Constitución y la dictadura. Capítulo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1982. p.9

entre sus prerrogativas: “VI. Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.”⁸¹

La quinta Ley aludía al Poder Judicial. La sexta se señala lo correspondiente a la división interna de la República. En su artículo 1º, establecía el centralismo, ya que indicaba que la República se dividiría en departamentos, conforme con la octava de las bases orgánicas. A su vez, los departamentos se dividían en distritos y éstos en partidos.

Aquí debemos destacar que fueron sustituidos los estados por departamentos, con lo cual los gobernantes de los mismos eran designados por el gobierno central y, además, había juntas departamentales que ejercían las funciones que en antaño tenían los Congresos locales.

La séptima ley hablaba de las variaciones de las leyes constitucionales. Su firma final se suscribió por los diputados el 29 de diciembre de 1836.

Pero, este conjunto de leyes no fueron las únicas dirigidas a aquellos que fungían como representantes del poder, pues años posteriores surgieron otras disposiciones que establecían, tanto las facultades de los poderes como la situación laboral de los empleados al servicio de los mismos; puesto que, en 1848 se dio una orden respecto a “la provisión de empleos preceda la correspondencia propuesta bajo ciertas formalidades” y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se dio una medida drástica: se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

⁸¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p. 59.

Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno. He aquí, uno de los antecedentes lejanos respecto al sistema de selección entre los aspirantes a ocupar un lugar dentro del servicio público.⁸²

Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que había venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar.⁸³

2.5. Constitución de 1857

En 1856, para ser más exactos el 17 de febrero de ese año, el Congreso Constituyente se reunió en la Ciudad de México e inició sus trabajos al día siguiente. Dicho Congreso estaba integrado por 155 diputados, elegidos por cada estado según el número de pobladores y el sistema de elección fue indirecto. Los trabajos de la Asamblea Constituyente que terminaron en 1857 fueron precedidos por tenaces debates, ya que se trató de un Constituyente donde las decisiones fueron tomadas por la participación de personajes de elevada cultura. La constitución fue firmada el 5 de febrero de ese año.

Los principales temas que se discutieron fueron: la teoría del gobierno, la inclusión de un catálogo de derechos; las relaciones de la iglesia con el Estado; el sistema de elección directa; el establecimiento del juicio por jurados en los procesos criminales; la libertad de expresión, prensa, enseñanza, en materia de trabajo y de cultos.

⁸² Cfr. *Ibidem*. p. 59

⁸³ *Idem*

Podemos observar, esta Constitución, de forma especial, su inclinación de carácter liberal, que le otorga una sección especial a los derechos del hombre; además se alude a los mexicanos, a los extranjeros; hay una sección referida a la soberanía nacional y a la forma de gobierno, a las partes integrantes de la federación y al territorio nacional. También se refiere a la organización de los poderes federales; hay un capítulo especial sobre responsabilidades de los funcionarios públicos y sobre prevenciones generales.

Sin embargo, cuando se conoce el texto de esta Constitución, la situación de su aplicabilidad no fue tan sencilla. Pero, podemos observar específicamente cuales fueron los grandes títulos:

- De los derechos del hombre (Título I)
- De la soberanía nacional y de la forma de gobierno (Título II)
- De la división de poderes (Título III)
- De la responsabilidad de servidores públicos (Título IV)
- De los estados de la federación (Título V)
- Previsiones generales (Título VI)
- De la reforma de la Constitución (Título VII); y
- De la inviolabilidad de la Constitución (Título VIII).⁸⁴

En cuanto al sistema de gobierno, claramente se expresó que era una República, representativa, democrática y federal; en cuanto a los poderes constituidos destaca la gran fuerza que se le otorga al Poder Legislativo el cual era unicameral, lo cual deriva de las experiencias que se habían tenido con los dictadores y otros personajes que se habían ubicado en el Poder Ejecutivo; por lo que de alguna forma se trató de darle mayor fuerza al Poder Legislativo, puesto que se consideraban que este poder era la legítima representación popular.

⁸⁴ Cfr. QUIROZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional. op. cit. p. 304.

Al respecto se han formulado diversas críticas respecto a este precepto constitucional, es el caso de aquella que ha expresado Emilio O. Rabasa, al juzgar que es un defecto la gran fuerza que se le da al Poder Legislativo y reducir la del Poder Ejecutivo, pero no sólo hace crítica sobre la merma de fuerza de este último poder, sino que también critica lo relativo a la Corte Suprema de Justicia, sobre todo por lo que se refiere a la elección popular de sus integrantes; puesto que era cuestionado el que se estableciera que los magistrados de la Corte Suprema, así como el fiscal y el Procurador General fueran electos en forma popular. Por lo que al respecto expresa:

“Como la ironía y el desdén son más fáciles que la justicia y no imponen la necesidad de un estudio detenido, la opinión común ha culpado a los hombres del gobierno de no haber cumplido las leyes, por mandar sin trabas, o a declarado al pueblo incapaz de tomar participación en la vida pública y en la acción democrática; pero nunca ha examinado si los gobiernos han podido cumplir las leyes, ni si el pueblo consciente (porque lo inconsciente no es el pueblo) ha tenido posibilidad de intervenir en el fundamento de las instituciones. El fundamento de tal proceder ha sido siempre el mismo: dar por verdad la sabiduría de la Constitución y su inconsciencia en nuestros males; más aún: considerarla como una víctima, cuando tal vez sea autor principal.”⁸⁵

Ya en los debates de la Constitución de 1857 se abordaron cuestiones importantes con relación a los derechos de los mexicanos, estipulados en los artículos 1º y 2º así también para los trabajadores, sin embargo, se continuó omitiendo el aspecto del procedimiento para el caso de incumplimiento de las normas, y sólo se refirieron a las cuestiones de los derechos que quedaron establecidos en los artículos 4º y 5º de esta Constitución. El Artículo 4º establecía lo siguiente:

⁸⁵ RABASA, Emilio. La Constitución y la dictadura. Capítulo V. op. cit. pp.66-67

“Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajos que le acomode, siendo útil y honesto y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda a los de la sociedad.”

Mientras que el Artículo 5º establecía lo siguiente: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro”.⁸⁶

Este artículo 5º, aprobado en la Constitución de referencia tuvo dos reformas, la primera en 1873 y la segunda en 1898 pero aún sin abordar a fondo los derechos de los trabajadores, ni del procedimiento laboral en caso de controversias, quedando sujeto a los tribunales del fuero común.

En cuanto al Poder Judicial como parte de la división de poderes estaba aprobado y reconocido jurídicamente por las fuerzas políticas que conformaban el Constituyente, por lo que, resultaba ser autónomo de los demás, cuyo artículo 50 lo establecía.

En cuanto a los trabajadores que prestaban sus labores al gobierno, la Constitución de 1857, en su artículo 85, estableció entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República en su fracción II:

⁸⁶ ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. Edit. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México. 1992. p. 49.

“II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”.⁸⁷

Durante este mismo año, se expidió una circular dirigida al ministerio de relaciones que versaba sobre las pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

Años posteriores, surgieron otras legislaciones dirigidas a los servidores del Estado, tal es el caso de la ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación de 1870. Quince años más tarde, en 1885, surge un decreto de gobierno que reglamenta de manera minuciosa la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. Así mismo, en este año son expedidas una serie de circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registros de nombramientos.

En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 a través de la cual se establecían algunas penas para los altos funcionarios que incurrieran en alguna responsabilidad en el desempeño de su función, tales como la destitución del cargo y la inhabilitación o bien por el buen desempeño de su función, recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de asensos.

Para 1911, y preocupados por la carrera administrativa de los servidores del Estado, fue elaborado el primer “Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales”, el cual tenía como objeto primordial asegurar los

⁸⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p.60.

derechos y dar estabilidad a los burócratas, sin embargo éste no logró ser aprobado.⁸⁸

2.6. Época contemporánea (1917-1990)

Es importante llevar a cabo un breve análisis cronológico de los antecedentes inmediatos en México, respecto a la relación que existe entre el Estado y los trabajadores a su servicio, por lo que en este punto temático, que comprende la época contemporánea, haremos hincapié al período que abarca los años de 1917 a 1990 así como años posteriores, los cuales resultan de gran trascendencia para el tema que nos atañe, el cual es el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

Y es por ello que, comenzaremos por mencionar que el Constituyente de Querétaro de 1917, incluyó en el artículo 123 constitucional los derechos de los empleados públicos, al establecer las bases generales a las cuales debían sujetarse las relaciones de trabajo, independientemente de la naturaleza privada o pública de los patrones sin distinción alguna o exclusión de trabajadores a la norma general, por lo cual, en el contenido del artículo en mención no señalaba trabajadores de excepción; sin embargo, interpretaciones y criterios posteriores consideraron que los servidores públicos debían ser sujetos de una legislación reglamentaria y una base constitucional diferente.

Mientras tanto, en el intervalo de 1917-1929 se promulga una multiplicidad de normas laborales, expedidas por las legislaturas locales (Puebla, Hidalgo, Aguascalientes, etc.), algunas relacionadas a los servicios públicos y otras relacionadas laborales privadas, establecidas conforme al primer párrafo del artículo 123 que originalmente decía: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo,

⁸⁸ Cfr. Idem.

fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general a todo contrato de trabajo.”⁸⁹

A lo que el autor Meléndez George hace una connotación respecto de que hay que observar que el párrafo en mención no margina a los trabajadores del Estado, ni hace distinción alguna, tan es así que en dicho artículo se menciona la palabra “empleados”.⁹⁰

En vista de la situación en que se encontraban los trabajadores al servicio del Estado, en el año de 1920, el gobierno se ve obligado a tratar de reglamentar los derechos laborales de sus trabajadores, y presenta el llamado “PROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL DE LA RÉPUBLICA MEXICANA”⁹¹

Dicho proyecto, tenía como finalidad ubicar a los empleados públicos con la denominación de servidores civiles de la República Mexicana, en su artículo 4º señalaba lo siguiente:

“El servicio civil a que esta ley se refiere, comprenderá las siguientes categorías:

- I. Obreros, peones o empleados comunes;
- II. Escribientes y taquígrafos;
- III. Dibujantes;
- IV. Encargados de archivos;
- V. Oficiales de servicios administrativos;
- VI. Directores, Subdirectores, secretarios de oficina y otros jefes de ellas;

⁸⁹ MELÉNDEZ GEORGE, León M. Derecho Burocrático, op. cit. p. 135.

⁹⁰ Cfr. Idem.

⁹¹ Diario Oficial de la Federación. 7 de diciembre de 1920. Biblioteca del H. Congreso de la Unión. México. p.43

- VII. Empleados técnicos y asesores;
- VIII. Empleados diplomáticos, consulares y agentes comerciales;
- IX. Personal docente de los establecimientos federales de educación pública;
- X. Empleados con manejo de caudales;
- XI. Interventores e inspectores;
- XII. Subsecretarios del despacho y oficiales mayores”.⁹²

En cuanto a su artículo 1º, el proyecto en mención establecía de alguna forma que se entiende por servicio civil, y a la letra establecía:

“Se entiende por servicio civil, para los efectos de esta ley, el trabajo desempeñado por las oficinas dependientes del poder Ejecutivo Federa, por los funcionarios y empleados civiles que se nombren, de acuerdo con las prevenciones de ésta misma ley”.⁹³

Con este proyecto podemos darnos cuenta que, la intención del gobierno de nuestro país siempre fue establecer una división en el sector de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado y aquellos que prestan sus servicios al sector privado; pero esto, sólo se quedó en intenciones, puesto que el proyectó no prosperó, toda vez que aquellos trabajadores continuaron siendo considerados como empleados del servicio civil, esto bajo reglamentos y disposiciones particulares que eran establecidos en cada una de las dependencias.

El 12 de agosto de 1925 se constituye la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que tuvo alcances muy limitados, pues

⁹²Ibidem. p.43.

⁹³ Idem

otorgaba beneficios a unos cuantos trabajadores y no a todos como debía ser.

Durante el periodo presidencial de Don Emilio Portes Gil, para ser más exactos en 1929, propuso un proyecto llamado Código Federal del Trabajo, cuyo artículo 3º establecía que todos los trabajadores y patrones, incluyendo al Estado cuando tuviese el carácter de patrón se sujetarían a las disposiciones del artículo 123 constitucional, sin embargo tampoco fue aceptado, por lo que se dieron cambios en tal legislación.

El 29 de agosto de 1929 se aprobó la iniciativa de reformas enviada por el presidente Portes Gil al Congreso de la Unión y a través de la cual se le otorga facultades exclusivas a este órgano para que legislara en materia de trabajo, lo que significó un gran paso para que posteriormente se expidiera la Ley federal reglamentaria del artículo 123 de la Constitución.

Otro de los antecedentes que establecían bases jurídicas laborales entre el Estado y sus empleados, es el que se da el día 14 de julio de 1931, cuando se publica el reglamento que fijó el Estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual fue suscrito por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, aunque se trataba de un reglamento, poseía características de una ley, donde se reconoce por el Ejecutivo la facultad limitada para expedir nombramientos y ceses, estableciéndose de alguna manera el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el ascenso por capacidad, así como la ausencia de remoción sino por causa justa, la cual sería juzgada por el titular del ramo. Y es aquí, donde podemos observar que desde el siglo pasado se ha tratado de que la relación Estado-patrón y servidor público tenga un objetivo o finalidad, lejos de considerarse como una relación de carácter laboral en estricto sentido, ya que, se trataba de buscar la estabilidad en

el empleo de dichos sujetos a su servicio; sin embargo, resultaba difícil la eficacia y aplicabilidad de la norma en mención, puesto que, era el titular del ramo quien tenía la última palabra, y esto en ocasiones implicaba que el propio titular determinaba quien ocuparía el puesto sin importar si cumplía o no con el perfil para el desempeño del puesto.

Por otra parte, el 18 de agosto de 1931 es expedida la Ley Federal del Trabajo, señalando en su 2º artículo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que sean expedidas.

El 12 de abril de 1934, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil que tendría vigencia únicamente hasta el 30 de noviembre del mismo año. Su expedición tenía como finalidad la de cumplir el artículo 2º antes citado y además, ratificaba la disposición del Presidente Rodríguez, el cual ordenaba la no remoción de empleados del Estado; también resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos, sanciones, etc., cuestiones que ya desde 1932 se habían estipulado y que aún siguen en constante discusión.

No obstante, a excepción de los acuerdos mencionados de naturaleza administrativa, los ordenamientos sucesivos se inclinaron hacia el derecho laboral, para que posteriormente diera lugar a una nueva rama jurídica del derecho laboral.

Con el tiempo y varios años de lucha de los empleados por lograr mejores condiciones de vida, finalmente consiguieron que sus derechos fueran considerados por el candidato Lázaro Cárdenas, quien dentro de sus propuestas prometió la expedición de normas protectoras dirigidas a la clase trabajadora, y es así como del 23 de noviembre al 21 de

diciembre de 1937 se analizó la iniciativa del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal, en la Cámara de Senadores y después en la Cámara de Diputados a partir del 24 de diciembre de ese mismo año. Este proceso culmina con su publicación legal el 5 de diciembre de 1938, con la siguiente denominación: “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, al año siguiente, el 1 de abril de 1939, se crea el Tribunal de Arbitraje, pero con gran oposición por parte de los trabajadores.

El proyecto presentado por el General Lázaro Cárdenas contenía una diferencia notable en relación al proyecto de ley del Servicio Civil de la República, puesto que este solamente consideraba a los trabajadores dependientes del Poder Ejecutivo Federal, y el nuevo proyecto cardenista ya consideraba a todos los trabajadores, inclusive a aquellos que prestaban sus servicios tanto al Poder Judicial como al Poder Legislativo; dicho proyecto fue denominado “Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”.

El artículo 2º del proyecto antes mencionado, establecía lo siguiente:

“Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”⁹⁴

⁹⁴ Proyecto de Ley del Estatuto Jurídico del estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México. 24 de diciembre de 1937. p. 5.

El Estatuto de 1938 tuvo una vida efímera, ya que, bajo el Gobierno de Ávila Camacho, el 4 de abril de 1941 surgía un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión:

- Desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.
- La especificación de las bases para los escalafones.
- Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas.

El 17 de abril de 1941, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el “ ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN”.⁹⁵

El estatuto en mención, tuvo una larga vigencia, en comparación al aprobado el 5 de diciembre de 1938; debido a que el estatuto referido perdió su vigencia hasta el año de 1963 en que entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero es necesario aclarar que aún aprobada esta ley, las disposiciones fundamentales del estatuto fueron retomadas para la elaboración de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, por lo que, de alguna forma, los derechos laborales que obtuvieron los trabajadores en 1938, continuaron vigentes.

A lo que podemos aludir, que los trabajadores al servicio del Estado han ido conquistando diversos derechos laborales pero, hablando de manera general podemos decir que difícilmente tienen aplicación, ya que se encuentran dispersos en distintos ordenamientos jurídicos.

⁹⁵ MELÉNDEZ GEORGE, León M. Derecho Burocrático. op. cit. p. 143.

No obstante los estatutos precedentes fueron un punto de referencia para que se adicionara el artículo 123 constitucional, agregando el apartado “B”, cuya publicación data el 5 de diciembre de 1960, dando entonces origen a la base constitucional que regula hoy en día las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el gobierno del distrito Federal y sus trabajadores.

Sin embargo, el proceso de integración del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, tiene su inicio el 5 de diciembre de 1963 al enviarse la iniciativa de ley reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional a la Cámara de Senadores.

La iniciativa del C. Presidente Adolfo López Mateos fue aprobada en consecuencia el estatuto jurídico quedó derogado y en su lugar entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado , que como anteriormente señalamos resulta reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, publicándose así en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º transitorio, el cual señala: “Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.⁹⁶

En dicha iniciativa también se propusieron modificaciones de gran importancia respecto a la estructura y competencia del llamado Tribunal de Arbitraje, convirtiéndose en el actualmente conocido como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Debido a la dispersión a la que hicimos referencia en líneas anteriores, en 1983 se crea la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil cuyo objetivo primordial versaba en las acciones de coordinación y asesoría del Ejecutivo

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1963. México. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal.⁹⁷ Esto, durante el periodo presidencial del Licenciado Miguel de Lamadrid Hurtado, utilizándose de nueva cuenta los términos “servicio civil”; pero además, con el propósito de crear el llamado Servicio Civil de Carrera, que, aunque en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se dedica un capítulo especial denominado DEL ESCALAFÓN que contiene los requisitos para acceder a los factores escalafonarios, entre los cuales encontramos los conocimientos, la aptitud y otros más, al no contemplarse los derechos del servicio civil dentro de la misma ley federal en mención, trajo consigo una aplicabilidad casi nula de los mismos.

El interés por perfeccionar el servicio civil de carrera, dio origen al “Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil”, en 1984 bajo el gobierno del Presidente Miguel de Lamadrid Hurtado, a través de este reglamento se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, cuya función principal era la de cuidar que se llevase a cabo el servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal, así como promover dentro de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos en este ámbito.

Posteriormente, en algunas de las dependencias al servicio del Estado, emitieron de manera interna una serie de circulares, dirigidas al establecimiento del Servicio Civil de Carrera en cada una de ellas, tal es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que el 4 de diciembre de 1997 emitió una circular que crea el Servicio Civil de Carrera, exclusivamente para: los Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos, con la finalidad de regular el ingreso, la capacitación, el desarrollo, promoción, especialización y otorgamiento de estímulos al personal de este órgano y es así que a partir de esta fecha se establece el llamado SECICA (Servicio Civil de

⁹⁷ Cfr. Diario Oficial de la Federación. 29 de junio de 1983. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

Carrera) en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Siguiendo con este orden de ideas, el 23 de noviembre de 2000, es expedido un acuerdo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual se promueve el interés de continuar avanzando con la profesionalización en el trabajo dentro del servicio o trabajo que se presta al Estado; por lo que en el considerando del acuerdo respectivo se establece lo siguiente:

“Que con el afán de seguir avanzando en la modernización de la Administración Pública, es conveniente promover y fomentar el intercambio de experiencias adquiridas por otros países en materia de sistemas de servicio civil y de administración y desarrollo de sus recursos humanos”.⁹⁸

2.6.1. Constitución de 1917

Como ya habíamos mencionado en líneas anteriores, la Constitución de 1917 fue la primera Constitución en el mundo que consideró las Garantías Sociales; sin embargo en su texto original, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, ya que en el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo; pero la reforma al artículo 73 en su fracción X (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929), así como al artículo 123 de la Constitución en comento, reservó al Congreso de la Unión la materia de trabajo ordinario, es decir entre patronos del sector privado (comunes) y sus trabajadores.

Mientras que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia en el sentido de que, se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones consagradas en el artículo 123 constitucional, ya que éste fue

⁹⁸ Diario Oficial de la Federación. 23 de noviembre del 2000. Primera sección. México. p.2. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

creado para “buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y de los empleados que de él dependen”⁹⁹.

En su origen, el texto del artículo 123 constitucional, señalaba que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma, de 1917 a 1929, fueron promulgadas, una diversidad de leyes laborales en las distintas entidades federativas. Entre estas entidades, cabe mencionar a los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, cuya legislación reglamentaba las relaciones laborales entre los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios. Pero también hubo algunas entidades, que, en su legislación no contemplaban a los servidores público; es decir, los excluían, tal es el caso de los Estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Pero, debido a las dificultades de aplicación y a que se sostenía que los tribunales de orden común todavía eran competentes para conocer de esta materia, en 1929 se promovió la reforma constitucional a los artículos 73, fracción X y 123 en su preámbulo y fracción XXIX, para quedar de la siguiente manera:

“ART. 73.- El Congreso tiene facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 128 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. ”

Lo que significa que, la aplicación de las leyes en materia de trabajo compete a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones,

⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV. p. 918.

excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparados por la concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajadores ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.¹⁰⁰

Mientras tanto, la reforma del artículo 123 constitucional en su fracción XXIX, federalizó la facultad de legislar sobre la materia, haciendo la aclaración de que la fracción X del artículo 73 citada con anterioridad también ha sufrido modificaciones posteriores, hasta llegar al texto como el que actualmente conocemos.

La Constitución de 1917 implantó una serie de modalidades en cuanto se refiere a las relaciones entre el Estado y sus servidores; principalmente, reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación, facultad que establece el artículo 89 de la carta Magna, en sus fracciones II, III, IV y V.

Por lo que hace a los artículos 108 a 113 de la Constitución señalan las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación cuando éstos incurran en la comisión de algún delito, ya sea oficiales o del fuero común, estableciéndose así, lo que conocemos actualmente como “juicio político”, el cual se lleva ante el Congreso de la Unión.

2.6.2. Acuerdo Presidencial de 1934

En 1934 un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, el cual fue publicado el 12 de abril del propio año en el Diario

¹⁰⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p.62.

Oficial de la Federación con el nombre de *“Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley de Servicio Civil”*.

Dicho acuerdo, fue el primer proyecto serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que se convirtió en un proteccionismo hacia los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, así como ascensos; en su capítulo VI incluía las obligaciones, sanciones y derechos de los mismos, pero su vigencia fue de alguna manera limitada, ya que sólo consistió en tan sólo ocho meses.

2.6.3. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938

Dos proyectos más, no aprobados, dieron origen a un movimiento organizado de burócratas con la finalidad de mantener sus derechos como trabajadores del Estado, el cual culminó con el estatuto de 1938.

Uno de los proyectos, fue el denominado “Ley de Servicio Civil”, el cual fue elaborado por un grupo de abogados pertenecientes al entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR); el segundo de los proyectos, fue el enviado por el general Lázaro Cárdenas en el año de 1937, llamado “Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo.”

Como vemos, la evolución de las normas que regulan la relación entre el Estado y sus servidores continuó, hasta la expedición del “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión “, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año.

De una manera sintética, el Estatuto en mención trataba de:

- Definir al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”
- En su artículo 3º , establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.
- Dividía a los trabajadores de base y de confianza.
- Los artículos 7º y 8º establecían la irrenunciabilidad de las disposiciones del estatuto que beneficiasen a los trabajadores, así como la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo.

En artículos subsecuentes, estableció los requisitos que debían contener los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, asimismo regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga.

Entre otros aspectos, establecía el Tribunal de Arbitraje para conocer y dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento que se debía seguir ante el mismo.

No obstante, su vigencia fue suficiente para observar los problemas que acarreaba su aplicación; y fue entonces, cuando el Congreso de la Unión procedió a examinar y aprobar una serie de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del estatuto entonces vigente; reformas

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.¹⁰¹

Pero, la lucha iniciada por los servidores del Estado continuó, hasta que dicho estatuto fue elevado a categoría de ley constitucional, procediendo a adicionar al artículo 123 constitucional el denominado apartado B, que en sus diversas fracciones establece los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática; que en el punto siguiente, dedicaremos al surgimiento de este apartado.

2.6.4. Adición del apartado B al artículo 123 Constitucional en 1960

Después de varias intenciones por establecer leyes que regularan las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, el 7 de diciembre de 1959, el Licenciado y entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos presentó a la honorable Cámara de Senadores el proyecto de reforma constitucional la cual señalaba a la letra:

“Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso e México dentro de la justicia social, dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el 1º de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.”¹⁰²

¹⁰¹ Ibidem. p. 64.

¹⁰² Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones. T. VIII. México. 1967.p.p. 694-695.

En la discusión del apartado "B" del artículo 123 constitucional se pusieron a discusión diversos problemas, el principal fue, que durante mucho tiempo los trabajadores que prestan sus servicios con el Estado, quedaron excluidos de la justicia laboral, "Sin embargo, la decisión de los Constituyentes excluyó a los empleados y funcionarios de servicio civil, en el cuadro de garantías que los artículos 5º, 27 y 123 consagran..."¹⁰³

Sin embargo, la reforma del artículo 123 constitucional quedó en dos apartados: el "A" y el "B", reforma que fue aprobada por la Cámara de Senadores el día 10 de diciembre de 1959 por unanimidad de votos, pasó entonces a la Cámara de Diputados y ésta la aprobó el 23 de diciembre de 1959 por unanimidad de votos, correspondiente a 120 votos, regresó a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales, y por último el 8 de septiembre de 1960 se llevó a cabo el cómputo de las legislaturas de los Estados, y se declaró aprobada la reforma el 27 de septiembre del mismo año.

Dándose su aprobación por ambas Cámaras el 5 de diciembre de 1960, publicándose en el Diario Oficial de la Federación y entrando en vigor al siguiente día; quedando reformado el artículo 123 constitucional, fragmentándose en dos apartados el A y el B respectivamente. Posteriormente, el surgimiento de la Ley reglamentaria del apartado "B" denominada: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963).

Esta reforma, da las bases bajo las cuales se regula el servicio entre los poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios tales como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases parra las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esta clase de trabajadores,

¹⁰³ Ibidem. p. 700

establece la integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos que se susciten entre el poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.

Y hablando de seguridad social, en ese mismo año (1960), los trabajadores al servicio del Estado, obtienen un triunfo más, puesto que se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, cuyo antecedente inmediato fue la Dirección de Pensiones Civiles. Con la creación de este organismo (ISSSTE), los trabajadores no sólo obtuvieron el beneficio de la seguridad social, sino que, también obtuvieron prestaciones de carácter económico que ayudan a mejorar la situación económica de los trabajadores.

2.6.5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1960

Como habíamos mencionado en párrafos anteriores el proceso de integración del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, tiene su inicio el 5 de diciembre de 1963 al enviarse la iniciativa de ley reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional a la Cámara de Senadores. En dicha iniciativa se manifestó como exposición de motivos que:

“Elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos por la adición del apartado “B” al artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la ley que la reglamente. La Revolución Mexicana, a través de las normas jurídicas y de los gobiernos que han venido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión; ha cumplido ampliamente con su función armonizadora y de justicia social; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de los veinticinco años en que ha

beneficiado a los íntimos colaboradores de la función pública que son los trabajadores al servicio de la Nación “. ¹⁰⁴

Dicha iniciativa del C. Presidente Adolfo López Mateos fue aprobada por ambas Cámaras, por lo que, el estatuto jurídico que le antecedió quedó derogado y en su lugar entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que como anteriormente señalamos resulta reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, publicándose así en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º transitorio, el cual señala: “Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”. ¹⁰⁵

En dicha iniciativa también se propusieron modificaciones de gran importancia respecto a la estructura y competencia del llamado Tribunal de Arbitraje, convirtiéndose en el actualmente conocido como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con la reforma constitucional al artículo 123 y la aprobación de la iniciativa en referencia, actualmente dicho precepto queda contenido en dos apartados: el “A” y el “B” respectivamente, con lo que, el proceso legislativo en materia de trabajo culmina con la división de instancias jurisdiccionales; ya que el órgano competente para conocer de los asuntos en materia burocrática, reglamentaria del apartado “B”, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1963. México. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

¹⁰⁵ Idem

2.6.6. Diversas Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La lucha de los trabajadores y las necesidades de las relaciones laborales, hicieron que durante los años posteriores al surgimiento del apartado "B" del artículo 123 constitucional, se logaran reformas o adiciones tanto a dicho apartado como a su ley reglamentaria y hasta la fecha tenemos las siguientes:

Reformas al Artículo 123 Constitucional apartado "B"

- *Primera Reforma.*- El 27 de noviembre de 1961 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la primera reforma referente a la fracción IV pues inicialmente mencionaba que los salarios no podrían ser inferiores a los que se percibían el Distrito Federal, con dicha reforma se agregó, además del señalado Distrito Federal y en las Entidades de la República.
- *Segunda Reforma:* El 8 de noviembre de 1972 se reforma el inciso f) de la fracción XI, consistente en la obligación de proporcionar vivienda a los trabajadores, pero a través del fondo de vivienda, esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1972.
- *Tercera Reforma:* el 7 de octubre de 1974 se reforma el párrafo inicial del apartado "B", quedando únicamente: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores, suprimiendo la parte que decía "y de los Territorios Federales", esta reforma se publicó el 8 de octubre del mismo año.
- *Cuarta Reforma.*- El 27 de diciembre de 1974 se reforman las fracciones VIII y XI inciso c), creándose en la primera el derecho de asenso y prioridad

cuando sea la única fuente de ingreso, en la segunda, mejores prestaciones para las madres trabajadoras, esta reforma fue publicada en el Diario oficial el 31 de diciembre de 1974.

- *Quinta Reforma.*- El 17 de noviembre de 1982 se publica en el Diario Oficial de la Federación una reforma más al apartado “B”, se adiciona la fracción “XIII bis”, referente a que los trabajadores de las instituciones de crédito, regirán sus relaciones laborales por este apartado.
- *Sexta Reforma.*- El 20 de agosto de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma de la fracción XIII bis, ampliando su aplicación a otra instituciones de la Administración Pública Federal.

Con motivo de la reforma del artículo 123 Constitucional, al cual se anexó el apartado “B” para establecer los derechos laborales de los trabajadores que prestan sus servicios a favor de los Poderes de la Unión, esta misma política se ha seguido con los demás trabajadores de los demás gobiernos, nos referimos a los trabajadores de los Estados y los Municipios, para este fin se reformaron los artículos 115 y 116 de la Constitución General de la República y con ello se facultó a los Congresos Locales para legislar en materia de trabajo en cuanto a trabajadores se refiere al servicio de los gobiernos mencionados.

Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria Artículo 123 Constitucional apartado “B”

- *Primera Reforma.*- Decreto del 23 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1967, que adicionó el artículo 119 y reformó los artículos 128, 140 y 142.

- *Segunda Reforma.*- Decreto del 30 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1967, que reformó la fracción I del artículo 46.
- *Tercera Reforma.*- Decreto del 23 de noviembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972, que reformó y adicionó los artículos 38 y 43.
- *Cuarta Reforma.*- Decreto del 21 de diciembre de 1974, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1974, que reformó los artículos 1 ° y 5 °, fracción IV.
- *Quinta Reforma.*- Decreto del 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974, que reformó y adicionó los artículos 14, fracciones II y III; 43, fracción I; 51, segundo párrafo y 88, fracciones V y VI.
- *Sexta Reforma.*- Decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975, que reformó y adicionó los artículos 5º, fracción II, 16, 35, último párrafo; 43, fracciones IV y X; 46 fracción V y párrafos II y III y 87. Asimismo, creó los artículos 42 bis, 46 bis y 127 bis.
- *Séptima Reforma.*- Decreto del 17 de octubre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1978, que reformó el artículo 42 bis.
- *Octava Reforma.*- Decreto del 28 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, que reformó el artículo 5º, fracción III, párrafo segundo.

- *Novena Reforma.*- Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, que reformó el párrafo segundo del artículo 34.
- *Décima Reforma.*- Decreto del 22 de diciembre de 1979, publicado en el diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1980, que reformó el artículo 62.
- *Undécima Reforma.*- Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1980, que reformó el inciso c), primer párrafo del artículo 50.
- *Duodécima Reforma.*- Decreto del 28 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1983, que reformó los artículos 5º, 8º, 20 y 32.
- *Decimotercera Reforma.*- Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1984, que reformó los artículos 5º, 32, 43 y 65.
- *Decimocuarta Reforma.*- Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1984, que reformó los artículos 119, 120 y 124; reformó y adicionó los artículos 118, 121, 122, 123 y 128 y adicionó la ley con los artículos 120- A, 120- B, 120-C, 121-A, 124-A,124-B y 124-C.
- *Decimoquinta Reforma.*- Decreto del 29 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984, que

reformó los artículos 32, 33, 35,40 y 43, fracción IV y derogó el artículo 36.

- *Decimosexta Reforma.*- Decreto del 28 de noviembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1986, que reformó los artículos 3º, fracciones XII y XIV; 4º, primer párrafo; 6º, primer y segundo párrafo de la fracción IV; 14, 16, fracciones I y II; 19, párrafo final; 21, 22, 31, fracciones I y X; 35, 45, fracciones I, II y III; 47, 54, 60, primer párrafo; 64, 87, fracciones I y II; 89, primer párrafo; 91, primer párrafo y fracciones I, II y IV; 99, 100, fracción I; 101, fracciones I y III; 103, fracción I inciso d) y fracción II; 106, primer párrafo; 108, primer párrafo; 111, 112, fracciones I, V y VI; 117, primer párrafo y 157, fracciones IV y XV, inciso b); se adicionan los artículos 4º con un segundo párrafo; 6º, fracción IV con dos párrafos; XVI, con las fracciones III a V y un párrafo final; 45, con una fracción IV; 46 con un segundo párrafo; 103, fracción I con un inciso e); 112, con una fracción VII; se modifican las denominaciones del capítulo VI y su sección primera y de su capítulo VII del título segundo, pasando del capítulo octavo del mismo título a formar parte de dicho capítulo séptimo y se adicionan las secciones tercera y cuarta al capítulo VI del Título II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- *Decimoséptima Reforma.*- Decreto del 7 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1987, que reformó el artículo 29.
- *Decimoctava Reforma.*-Decreto por el que se reformaron diversos ordenamientos legales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el

23 de enero de 1998; en el que se reforma el artículo 121, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- *Decimonovena Reforma.*- Decreto por el que se reformó y adicionó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2006, mediante el cual se modifican los artículos 2 y 20, se reforma la fracción III del artículo 5º y se modifica el tercer párrafo y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.6.7. Acuerdo por el cual se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal de 1983.

Como mencionamos en párrafos anteriores del presente capítulo, debido a la dispersión que existía en cuanto a la legislación que regía la materia laboral burocrática, en 1983 se crea la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil cuyo objetivo primordial versaba en las acciones de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal.¹⁰⁶ Esto, durante el periodo presidencial del Licenciado Miguel de La Madrid Hurtado, utilizándose de nueva cuenta los términos “servicio civil”; pero además, con el propósito de crear el llamado Servicio Civil de Carrera, que, aunque en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se dedica un capítulo especial denominado Del Escalafón que contiene los requisitos para acceder a los factores escalafonarios, entre los cuales encontramos los conocimientos, la aptitud y otros más y que con posterioridad veremos con más detenimiento; al no contemplarse los derechos

¹⁰⁶ Cfr. Diario Oficial de la Federación. 29 de junio de 1983. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

del servicio civil dentro de la misma ley federal en mención, trajo consigo una aplicabilidad casi inexistente de los mismos.

El interés por perfeccionar el servicio civil de carrera, dio origen al “Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil”, en 1984 bajo el gobierno del Presidente Miguel de La Madrid Hurtado, a través de este reglamento se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, cuya función principal era la de cuidar que se llevase a cabo el servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal, así como promover dentro de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos en este ámbito.

El Acuerdo por el cual se crea la Comisión Intersecretarial en comento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983, el cual establecía que para crear las condiciones de la carrera administrativa, antes era necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, aspecto que lograría promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; así como fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal; es decir además de buscar la estabilidad en el empleo para los trabajadores del Estado, lograr un grado de ética en cuanto al desempeño de su función. Otro objetivo que se pretendía lograr con la creación de esta Comisión, era aquel que consistía en contar con un foro específico para tratar lo relativo a las condiciones generales de trabajo de dichos servidores, debido a que, por la naturaleza de las labores que prestan los trabajadores al Servicio del Estado se requería de un sistema dedicado especialmente a este ámbito. (Ver ANEXO 1)

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO

El presente capítulo representa el soporte jurídico del tema que nos ocupa, por lo que es de trascendental importancia, pues contiene los principios, bases y fundamentos que sustentan la relación de trabajo existente entre el Estado y los trabajadores a su servicio, esto, tanto en el aspecto laboral como en el aspecto administrativo; asimismo los efectos legales producidos por su aplicación y sustento.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En lo que se refiere al Derecho del Trabajo, encontramos sus principios, leyes e instituciones a escala constitucional, en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos básicamente; sin embargo, esto no significa que únicamente se encuentre fundamentado en este precepto, puesto que, al examinar de manera detenida y profunda el texto constitucional, encontramos que existen disposiciones que aguardan aspectos relativos al ámbito eminente laboral.

Por tal motivo, es preciso que partamos desde los preceptos constitucionales que establecen los principios laborales que rigen de manera general el Derecho del Trabajo.

El **artículo 5º** constitucional en su primer párrafo, nos dice que: “a ninguna persona podrá impedirse se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”.

Dicho precepto constitucional, nos habla de la libertad para elegir el trabajo que más nos convenga, salvo la reserva o restricción de no afectar a terceros y no afecten los derechos de la sociedad o bien no medie una

determinación judicial que imposibilite esta libertad consagrada en la Carta Magna.

Dentro del mismo párrafo a que hacemos mención en líneas anteriores, menciona que nadie puede ser privado del producto del trabajo, sino por resolución judicial, en este caso la libertad del trabajo se encuentra reglamentada, siempre en aras del deber del Estado o en beneficio de la misma sociedad.

En el segundo párrafo de dicho precepto constitucional se establece la determinación de la ley para fijar en cada Estado, cuales son las profesiones que requieren de título para su ejercicio, así como las condiciones que deban cumplirse para obtenerlo y las autoridades facultadas para expedirlos.

En el párrafo tercero del precepto en comento se establece la negativa del trabajador a prestar un servicio personal sin justa retribución y sin plena anuencia, salvo el trabajo que sea impuesto como pena por una autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional; es decir, ciertamente el artículo 5º constitucional, dentro de este párrafo indica la necesidad del concurso de voluntades para crear la relación del servicio.

Otro de los preceptos constitucionales que tienen que ver con el tema que nos ocupa es el **artículo 25** constitucional, el cual trata sobre la rectoría del desarrollo económico por parte del Estado, las políticas nacionales mediante el fomento al crecimiento económico y del empleo, así una justa retribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos o clases sociales.

En su párrafo quinto, establece el principio de la equidad social, así como la productividad dirigida a la calidad y rendimiento de realizar productos y

servicios. Por lo que la productividad apoyará e impulsará a las empresas tanto del sector social como las del sector privado de la economía.

El sexto párrafo determina la forma a través del cual la ley procura la realización de los mecanismos y la organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Existe una íntima relación entre el artículo en comento y el **artículo 26** de nuestra Carta Magna, en el sentido de que van dirigidos al establecimiento de las condiciones adecuadas para el fortalecimiento de la economía y la generación de empleos, esto, con base a la planeación, tal como lo establece el primer párrafo del **artículo 26** constitucional, que a la letra dice:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la Independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

El **artículo 32** constitucional en su último párrafo establece la igualdad de oportunidades tanto para los trabajadores mexicanos como extranjeros, sin embargo nuestra Constitución Política, determina en este párrafo que: “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, ...para todos los empleos, cargos, comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

Pero, para hablar de derechos también es necesario hacer referencia de las obligaciones establecidas en nuestra Carta Magna, tal es el caso de lo dispuesto por el **artículo 34**, fracción II, donde señala se debe tener una forma honesta de vivir.

Asimismo, el **artículo 36** en su fracción IV, señala la obligación del ciudadano de la República de: "...desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, lo que significa que le serán retribuidos los servicios que éste preste al Estado con carácter de Servidor Público, toda vez que fue designado mediante del sufragio efectuado por otros ciudadanos." Con lo que volvemos a insistir, que se cumple con uno de los elementos o requisitos esenciales para considerarse como relación laboral entre el Servidor Público y el Estado, como lo es el pago de salario, de igual forma, se cumple la prestación de un servicio de carácter laboral.

Por lo que respecta al **artículo 35** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es importante mencionar que en su fracción II, se establece la prerrogativa que simboliza el derecho del ciudadano mexicano de poder ser votado para ocupar los cargos de elección popular, así mismo, se establece la prerrogativa de ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; circunstancia que posteriormente analizaremos de manera más detallada y en relación con los nombramientos en la Administración Pública Federal en conjunción con la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para ocupar un puesto o cargo dentro de la misma.

El **artículo 41** constitucional en su fracción III, consigna: "...Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la Ley electoral y el Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público."

Por lo que respecta al **artículo 49** de nuestra Carta Magna, encontramos enmarcado en su contenido, la división de Poderes Federales en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y donde también se consigna la prohibición de que se

reúnan dos o más de los Poderes Federales en una sola persona. La importancia que tiene lo anterior y en referencia con el motivo de nuestro estudio, es que evita la titularidad de dos o más poderes en un solo individuo y en tal sentido debemos entender que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores a su servicio, por lo que la titularidad del órgano no podrá ser compartida o asumida paralelamente en otro poder distinto de aquél.

En lo que respecta el **artículo 73** fracción X, encontramos que, dentro de las facultades legislativas del Congreso de la Unión están las de establecer en materia de trabajo y previsión social la de reglamentar y expedir leyes del trabajo reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 constitucional. Por lo que, los principios constitucionales que rigen al Derecho Social en lo que respecta a las relaciones laborales y previsión social, no podrían ser eficaces sin la existencia de leyes que permitan su aplicabilidad a los casos concretos.

En el mismo artículo 73, pero en su fracción XI se establece la facultad del Poder Legislativo de crear y suprimir empleos públicos de la Federación señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. Esta facultad del legislativo, está encaminada a promover la creación de nuevos empleos públicos por parte del Estado, con la finalidad de lograr un mejor desempeño de sus funciones en sus distintos ámbitos, tanto en el ámbito federal como local, así como en las áreas administrativas, legislativas y jurisdiccional, relacionadas todas con la Administración Pública, con el objeto de aumentar, disminuir o suprimir empleos de acuerdo a los presupuestos de egresos e ingresos de la Federación y de acuerdo con las necesidades que en su momento requieran; previa planeación, evaluación o consulta.

El **artículo 74** constitucional establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Así, la fracción III del artículo en comento entraña como

atribución de la Cámara de Diputados “nombrar a los jefes y demás empleados” de la misma.

Por lo que respecta al **artículo 75** constitucional, se encuentra establecida la facultad de la Cámara de Diputados de señalar la retribución que corresponda al empleo que esté establecido por la ley, esto al momento de aprobar el presupuesto de Egresos, esta facultad tiene una importante relación con el **artículo 73 fracción XI**, al que en líneas anteriores hemos referido, así como con la fracción IV del apartado B del **artículo 123** de la norma fundamental y del cual nos ocuparemos en líneas posteriores, fracción que se refiere a que los salarios de los empleados, tanto personal civil y militar, serán fijados en los presupuestos de egresos respectivos.

El **artículo 76** de nuestra ley fundamental, establece las facultades privativas de la Cámara de Senadores, dentro de las cuales encontramos aquella descrita en la fracción II, la cual versa sobre la ratificación de los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de “ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales”.

La fracción IX del artículo 76 Constitucional, faculta al Senado para “nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos” previstos por la Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su **artículo 77** las facultades que pueden desarrollar por separado y en forma totalmente independiente cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

En la fracción III de dicho precepto, se encuentran las atribuciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, dentro de las cuales se encuentra la facultad de las Cámaras de nombrar a sus empleados. Esta facultad es de naturaleza materialmente administrativa y busca garantizar a éstas, que la independencia otorgada por la Constitución, les permita integrar los recursos necesarios para lograr un mejor funcionamiento.

Por otra parte las fracciones V y VII del **artículo 79** constitucional, aluden sobre las facultades de nombramiento de la Comisión Permanente sobre los ministros de la Suprema Corte en la fracción V y sobre los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional en la fracción VII.

El **artículo 89** constitucional, establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República, dentro de las cuales encontramos facultades de nombramiento y remoción de diversos funcionarios, principalmente de la administración pública. Las facultades que establece este artículo constitucional van dirigidas específicamente al nombramiento de los más cercanos colaboradores y empleados de la Administración Pública Federal. Ámbito que de alguna manera viene a formar parte del Derecho Burocrático, al ser el nombramiento un elemento que acredita la relación de carácter jurídico-laboral entre el Estado y aquellos que lo hacen funcionar.

Sin embargo, el nombramiento de los empleados y oficiales de las fuerzas armadas que la Constitución le reconoce al Presidente de la República, en la fracción V del artículo 89, no es una facultad discrecional del Ejecutivo, puesto que debe ajustarse a la ley, conforme a los procedimientos del derecho burocrático militar corresponde.

El **artículo 97** constitucional consigna las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así, en su primer párrafo establece que:

“Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores sólo podrán ser privados de sus puestos en términos del título cuarto de la Constitución”.

De acuerdo al párrafo mencionado, es necesario hacer referencia que el título cuarto de la Constitución nos dice de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Patrimonial del Estado, que abarca del artículo 108 al 114 de esta norma fundamental; lo que significa, que solamente podrán ser reelectos o promovidos los servidores del Estado, siempre y cuando no hayan incurrido en alguna responsabilidad en su carácter de servidores públicos, encontrándose entonces, en alguna de las hipótesis señaladas por dicho precepto constitucional.

Pero, abundando sobre la facultad de nombramiento en el Poder Judicial de la Federación, el párrafo cuarto del citado artículo 97 constitucional añade que:

“La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás empleados que le corresponda con estricta observancia de la ley respectiva. En igual forma procederán los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, por lo que se refiere a sus respectivos secretarios y empleados”.

En este caso, tanto los requisitos que se necesitan para ocupar alguno de los cargos dentro del Poder Judicial, así como la duración en el cargo, reelección, ascenso, traslado y obligaciones, parte relativa del régimen jurídico burocrático, lo encontramos contenido también en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. A lo que se le conoce como régimen burocrático del Servicio Profesional en el Poder Judicial de la Federación.

Como anteriormente habíamos mencionado, el régimen de Responsabilidades de los Servidores constitucionalmente lo encontramos establecido en el Título Cuarto, que comprende de los artículos 108 al 114 de la tan citada carta Magna.

Cabe mencionar que, el artículo 108 constitucional en su primer párrafo, considera la figura del servidor público, y al respecto cita:

“...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral (...)”

Con relación al precepto constitucional antes mencionado, también consideramos al artículo 110 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho fundamento señala a todos y cada uno de los cargos públicos que ocupan los niveles altos de la administración pública, tanto a nivel federal como local y que están contenidos y conceptualizados por la Ley Federal del Trabajo como empleados de confianza, los cuales carecen de protección jurídica alguna.

Mientras tanto, el artículo 115 constitucional establece las facultades de los Municipios en la idea de que representa la base de la división territorial tanto de la organización política y administrativa de los Estados.

Por lo que, el Municipio representa una entidad política, administrativa y económica autónoma, la cual se encuentra garantizada por el artículo que nos ocupa. Sin embargo, de las tres vertientes, la que nos interesa es la administrativa, puesto que dentro de los principios que la sostienen, se

encuentra el laboral, de tal manera que en el último párrafo del artículo 115 constitucional, lo consigna bajo los siguientes términos:

“Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de ésta constitución y sus disposiciones reglamentarias”.

Por su parte, el **artículo 116** de nuestra Constitución, con relación al **artículo 115** de la misma norma fundamental, señala las facultades de los Estados para que, en el ejercicio del poder público se divida en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin embargo, dos o más de estos poderes, no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse en un solo individuo, en caso del Legislativo.

Pero, de los puntos que a nosotros nos interesan para nuestro estudio, es el que se encuentra contemplado en la fracción III del primer artículo constitucional mencionado, el cual establece que:

“Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficacia y probidad en la administración de justicia o que los merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.”

Otro de los principios de nuestro interés, es el que contempla la fracción V del artículo en mención (artículo 116 constitucional); puesto que nos señala el fundamento jurídico de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, las cuales se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, esto con base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus disposiciones reglamentarias.

En cuanto hace al **artículo 122** constitucional, el cual establece todo lo relacionado a la estructura y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, y al igual que el precepto antes analizado (artículo 116 constitucional), se trata de una situación especial, ya que en él encontramos las bases para regular la estructura y funcionamiento de dicha circunscripción; es decir, contempla las normas que regulan el ámbito local. Así mismo, encontramos las bases legales en materia laboral local se refiere, tal es el caso de lo contenido en su Base Primera, fracción V, inciso I); referente a la facultad de la Asamblea Legislativa de expedir normas sobre el fomento económico y protección al empleo. Y en ese mismo sentido, encontramos los requisitos para formar parte de la Administración Pública en el Distrito Federal, esto es, las distintas modalidades de nombramiento para fungir como servidor público en el Distrito Federal; tanto del Jefe de Gobierno, como integrantes de la Asamblea Legislativa. Y en el caso específico de Magistrados y Ministros del Tribunal Superior de Justicia y órganos judiciales del fuero común, podemos encontrar como requisitos para formar parte del Poder Judicial en el Distrito Federal, además de los establecidos en la Constitución, aquellos que tengan que ver con la carrera y ejercicio profesional en el ramo judicial.

El **artículo 124**, es otro de los fundamentos constitucionales que sirven de base al tema que nos ocupa, ya que de manera expresa y con relación a los artículos 116 y 122 de la norma fundamental materia de exégesis, señala que, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se tienen reservadas a los Estados. Esto, sin dejar de mencionar que con relación al artículo 123 constitucional; fundamento principal del presente trabajo, en su fracción XXXI, respecto a la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones; pero

sin olvidar que es competencia exclusiva de las autoridades federales, los casos contemplados en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

Por último, dejamos el análisis de nuestro artículo 123 constitucional, por considerar la importancia que tiene como fundamento en el aspecto del trabajo, en su forma estrictamente social y lo establecido por el primer párrafo del mismo, a través del cual se dice que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, principio de igualdad que versa sustancialmente en la promoción para la creación de empleos y la organización social del trabajo para todos. Por lo que se trata de un precepto regulador de las normas entre los trabajadores y los patrones en un orden de reciprocidad.

Hemos examinado en el desarrollo del presente análisis legislativo, los aspectos relevantes en cuanto al aspecto laboral se refiere, por lo que es preciso dar cuenta que, para determinar el sentido laboral al servicio que prestan los trabajadores del Estado, requerimos del examen fraccionario del artículo 123 de nuestra Constitución; debido a que, el artículo en comento se encuentra compuesto por dos apartados, el apartado A, el cual regula las relaciones laborales de obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo; y el apartado B, que incluye a los trabajadores al servicio del Estado, respecto a aquellos que se nombran en los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y que el hecho de que se encarga de regular las relaciones laborales con el Estado; las cuales son el punto de partida para el tratado que nos compete.

De esta manera el **apartado B del artículo 123** comienza estableciendo que la relación laboral "entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores" se regirán por las bases y/o principios contenidos en el mismo apartado y cuyas relaciones laborales se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En su fracción III el apartado B del artículo 123, señala que por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro. Sin embargo cabe mencionar que por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972, se estableció la semana de cinco días para los trabajadores de la administración pública, cuyo régimen se encuentre establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo anterior, fue establecido con el propósito de permitir al trabajador del estado una mayor aptitud de entregarse al máximo de su capacidad de servicio, respecto a las labores que le han sido encomendadas y así lograr un mejor rendimiento humano mediante jornadas de trabajo que resultaran más productivas, que le permitan al sector público mayor racionalidad y dinamismo.

Mientras tanto, la fracción IV del apartado B, consigna que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante el tiempo que dure su vigencia.

Por lo que hace a la fracción V de dicho apartado B, establece que a trabajo igual corresponderá salario igual sin tomar en cuenta el sexo. Lo que constituye el principio de igualdad de salarios, referente al pago de salario idéntico de aquel que otros empleados públicos reciben por un trabajo de idéntico esfuerzo y resultado.

Para efecto de nuestro estudio, nos interesa lo establecido por la fracción VII del ya citado apartado B del artículo 123, ya que prevé la designación de personal dentro de la administración pública, la cual se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; cuya finalidad se encuentra enfocado en el ingreso y ascenso dentro del régimen burocrático, pues de una adecuada selección dependerá una adecuada institución. Por lo que, el Estado organizará escuelas de administración pública

para dar mayor solidez y amplitud a las tareas de capacitación, formación y actualización dentro del vasto quehacer de la administración pública, esto sobre todo, para mejorar el ejercicio público de sus servidores.

Otro de los fundamentos en materia de servicio civil se refiere, es el contenido en la fracción VIII del apartado B del mencionado artículo 123, el cual señala que los trabajadores al servicio del Estado, gozarán derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones tendrá prioridad quien presente la fuente de ingreso en su familia. Lo que además de asegurar la estabilidad y permanencia en el cargo, da certidumbre al óptimo desempeño de los quehaceres laborales.

Por otra parte, la fracción IX de este fundamento jurídico, establece lo referente a la suspensión o cese de los trabajadores del Estado en términos de las causas establecidas de la ley.

La fracción XII del apartado B del artículo 123, consagra, que tanto los conflictos individuales como colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Los conflictos que se presenten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

La última fracción del apartado B del artículo 123 constitucional es la fracción XIV, la cual consigna que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

El artículo 126 constitucional obliga al Estado a no realizar pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

La importancia de dicho precepto radica en que los gastos de la Federación, dentro de los cuales se encuentra el salario y demás prestaciones de los trabajadores del Estado, los cuales deberán estar consignados en el presupuesto de egresos.

En el mismo sentido encontramos al **artículo 127 constitucional**, toda vez que señala la seguridad económica que debe tener el trabajador del Estado, aludiendo a las distintas capacidades y funciones exigidas al servidor público; es decir el salario que deberá percibir el trabajador al servicio del estado según sus capacidades y puesto que desempeñe. La equidad de dicho principio implica que el salario sea proporcional a la responsabilidad del cargo.

El último artículo constitucional que es oportuno mencionar es el **artículo 128**; puesto que, posee una vinculación con la relación jurídica del Estado y sus trabajadores, debido a que impone la obligación de todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo protestar el mismo, haciendo guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

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

Tal y como se mencionó en el Capítulo I del presente estudio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado “B”, y la cual es la base jurídica de nuestro tópico, establece que son Sujetos del Derecho Burocrático, los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. En su artículo 1º la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado menciona que se incluyen en este régimen a algunas dependencias o entidades u otros organismos descentralizados, los cuales tengan a su cargo función de servicios públicos. De tal manera que, la Ley en mención, es de

observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y de las instituciones mencionadas en el **artículo 1º** de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado; así como de otros organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Por otro lado, el **artículo 2º** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece a la letra que: “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la gran comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.”

El precepto mencionado anteriormente, resulta el fundamento legal de la relación jurídica de trabajo entre los titulares de las dependencias e instituciones señaladas por el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los trabajadores de base a su servicio.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado o Ley Burocrática, en su **artículo 3º** y con relación al artículo 12 de la misma, establece que se considera como Trabajador del Estado, a “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por el funcionario que tenga facultades para extenderlo o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales”.

Por lo que respecta al **artículo 4º** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala la distinción entre los trabajadores que prestan su servicio al Estado, distinguiéndolos como trabajadores de confianza y trabajadores de base; señalando lo siguiente: “los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”.

De tal manera que el **artículo 5º**, establece en su contenido a los llamados trabajadores de confianza, y que para lograr un mejor entendimiento de lo que dispuesto por este precepto legal, y de manera más genérica, podemos observar tres criterios para considerar a los trabajadores como de confianza, los cuales versan en lo siguiente:

- Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del mismo (fracción I);
- Por la naturaleza de sus funciones (fracción II); y
- Por el órgano al cual se encuentran adscritos (fracciones III y IV).

Determinando posteriormente por exclusión en el **artículo 6º**, a los trabajadores de base; “los no incluidos en el contenido del artículo 5º de la multicitada ley, y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

Mientras tanto, el **artículo 11** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que: “...lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán de manera supletoria, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad; siendo este precepto el fundamento de la supletoriedad de la norma jurídica en lo que respecta al régimen aplicable a los Trabajadores del Estado, sujetos de derecho dentro del régimen burocrático.”

Y en relación con el **artículo 12** de la Ley Burocrática en comento, los trabajadores al servicio del Estado son aquellos que prestan un servicio, **físico, intelectual o de ambos géneros**, en virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para ello o bien por figurar en las listas de raya de los

trabajadores temporales, lo que nos remite al **artículo 15** de dicha ley, ya que establece los requisitos que deberá contener el nombramiento expedido a favor del trabajador que se trate, en especial, hacemos hincapié en su fracción III, la cual señala el carácter del nombramiento; es decir, si se trata de un nombramiento definitivo, interno, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Por lo que hace al **artículo 20** y con relación al artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Tratándose de los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que estarán establecidos en su régimen interno. En lo que respecta a la formulación, aplicación y actualización de dichos catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias; así como los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables.

Pero, es lo establecido por el **artículo 47** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que nos interesa, pues determina conceptualmente que se entiende por *Escalafón*, advirtiendo lo siguiente: “se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.”

Como señalamos en el Capítulo I del presente trabajo, el escalafón se refiere principalmente a la oportunidad que tienen los trabajadores al servicio del Estado de ascender de categoría dentro de la dependencia a la que

pertenezcan. Esto conforme a los requisitos establecidos por la misma dependencia o bien conforme a los que establezca la legislación aplicable; lo que de alguna forma tiene como objeto primordial la búsqueda de estabilidad en el empleo para los servidores públicos a través del llamado ascenso.

Dentro del **artículo 50** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado encontramos los factores que son considerados por las dependencias de Gobierno para que los trabajadores de base participen en los concursos para poder ser ascendidos dentro de las mismas; en particular, nos interesa lo contenido por las fracciones I y II, puesto que, la primera de ellas considera como factor escalafonario o de ascenso, los conocimientos, que es la posesión de principios teóricos y prácticos necesarios para el desempeño de una plaza. La fracción II del precepto en comento, incluye como factor escalafonario la aptitud, la que representa la suma de facultades físicas y mentales, así como la iniciativa, laboriosidad y eficacia para llevar a cabo una actividad determinada dentro de la dependencia de que se trate; sin embargo, éste precepto va dirigido fundamentalmente para los trabajadores de base, lo que simboliza una laguna jurídica para aquellos que pertenecen a los trabajadores de confianza, ya que, dichos trabajadores no están considerados por éste régimen; aunque los factores escalafonarios como los conocimientos y la aptitud, también resultan aplicables dentro del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, punto tocaremos más adelante.

3.3. Ley Federal del Trabajo de 1970

Es fundamental para la materia que nos ocupa, hacer mención de la Ley Federal del Trabajo de 1970, toda vez que por ser de aplicación supletoria a la materia del Derecho Burocrático, resulta indispensable su desglose, respecto a los preceptos aplicables al régimen laboral burocrático y al denominado Servicio Profesional de Carrera de los Servidores Públicos.

Uno de los aspectos fundamentales que en materia laboral se refiere, es el que versa sobre la naturaleza de las disposiciones del trabajo, y que con mayor claridad podemos definir observando lo dispuesto por el **artículo 3º** de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece en su párrafo segundo el principio de igualdad, básico y fundamental para nuestro análisis, señalando que: “no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, credo religioso, doctrina política o condición social”; lo que significa igualdad de oportunidades dentro de los centros de trabajo, cualquiera que éste fuera. Así mismo, dentro del precepto en cita, encontramos que en su párrafo tercero que: “...debe ser de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores”, lo que representa un medio importante para lograr mayor calidad en el desempeño de la labor de que se trate, lo que para nuestro estudio es el fin primordial a lograr.

En cuanto hace a la Ley Federal del Trabajo, encontramos como fundamento principal la definición de *Trabajador*, esto en virtud de lo establecido por el **artículo 8º** de dicha ley, el cual señala que: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal y subordinado.”

El **artículo 9º** de la Ley Federal del Trabajo, contempla la categoría de los trabajadores de confianza, señalando lo siguiente:

“La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento”

Es por lo anterior, que a los trabajadores que desempeñan funciones de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, con carácter general dentro de

la empresa o establecimiento, así como las que se relacionan con trabajos personales del patrón, se les consideran como de confianza, sin embargo, nos hace un aclaración respecto de la designación de los trabajadores de confianza, toda vez que éstos solo se considerarán como tales de acuerdo a la naturaleza de las funciones que desempeñan, mas no por la simple y llana designación que les de la empresa u organismo al que se encuentren adscritos. Por lo que, los trabajadores de confianza se dividen en dos grupos: los que tienen una función general en la empresa o establecimiento y los que efectúan trabajos vinculados directa y personalmente con el patrón.

Tan importante es el trabajo de confianza, que dentro de la Ley Federal del Trabajo se le ha dedicado un Capítulo especial, el cual encontramos incluido en los llamados Trabajos Especiales, cuyos artículos aplicables son del **artículo 182** al **186** de la ley en comento, y de los cuales el **artículo 182** es de suma importancia citar, ya que señala las condiciones de trabajo bajo las cuales deben desempeñar su trabajo aquellos que desempeñen funciones de tal naturaleza, estableciendo que:

“Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para los trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.”

Lo que enmarca el principio de igualdad en las condiciones de trabajo, tanto para los trabajadores de base como para los trabajadores que desempeñan funciones cuya naturaleza es de confianza, indicando que éstas condiciones no deben ser inferiores a las que rijan para los trabajos semejantes, lo que incluiría el derecho a la estabilidad en el empleo cualquiera que fuera la denominación del puesto (base o confianza).

Pero, para tal efecto cabe señalar que el Estado sería considerado como *Patrón*, a lo que la Ley Federal del Trabajo en su **artículo 10** ha definido como: “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”; circunstancia por la cual el Estado al utilizar los servicios de varios trabajadores, podría definirse como sujeto de derecho laboral con la categoría de Patrón.

Uno de los conceptos fundamentales del Derecho del Trabajo, lo encontramos definido y fundamentado en el **artículo 20** de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece:

“Se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que dé origen a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

Concepto que resulta aplicable a la unión de carácter laboral que liga al Estado con todos y cada uno de los trabajadores a su servicio, a los cuales se les denomina Servidores Públicos o Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que estos prestan un trabajo de carácter personal y subordinado al mismo Estado y por ello reciben un pago proporcional por su desempeño, denominado salario.

Así también, la Ley Federal del Trabajo ha considerado un capítulo especial para hacer referencia exclusiva al llamado derecho de Escalafón, el cual hace partida en el Capítulo IV, del artículo 154 al 160, en el que se comprende el derecho al asenso o escalafonario, así como la igualdad de oportunidades para los trabajadores que pretendan mejorar de nivel a través del reconocimiento de su esfuerzo, en tal virtud y de forma supletoria, dicha ley

establece a la letra: “ Los patrones estarán obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos...”

3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Debido a la dualidad en que se encuentra la relación jurídica entre los trabajadores del Estado con el mismo Estado, al contener ésta elementos que la ubican dentro del Derecho Administrativo y otros que la ubican dentro del Derecho del Trabajo, es preciso y necesario hacer mención al fundamento jurídico que encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que el tema que nos ocupa, bien podría ubicarse de manera específica dentro del Derecho Burocrático, puesto que, el Servicio Civil de Carrera, como comúnmente se le conoce, posee características tanto de la rama administrativa como de la rama laboral, y es debido a esta dualidad y al origen mismo de esta figura jurídica que se requiere del fundamento jurídico administrativo.

El **artículo 1º** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, dividiéndola en Centralizada y Paraestatal. Quedando constituidas de la siguiente manera:

Administración Pública Centralizada	Administración Pública Paraestatal
<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Secretarías de Estado • Departamentos Administrativos • Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos Descentralizados • Empresas de Participación Estatal • Instituciones Nacionales de Crédito • Organizaciones Auxiliares de Seguros y Fianzas • Fideicomiso

Por lo que respecta al **artículo 9º** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, indica que las actividades tanto de la Administración Pública Centralizada como la que integra la Administración Pública Paraestatal, las llevarán ambas, en forma programada, con base y fundamento en las políticas que establezca el Ejecutivo Federal para lograr los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

En el **artículo 11** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que los Titulares de las Secretarías de Estado y los de Departamentos Administrativos deberán ejercer las funciones que sean de su competencia, mediante acuerdo que emita el Presidente de la República.

Y con relación al anterior precepto, encontramos que cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo deberá formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes emitidas por el Presidente de la República, siempre y cuando sean respecto de los asuntos que sean de su competencia, esto con fundamento a lo establecido por el **artículo 12** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Mientras tanto, el **artículo 26** de la ley en comento, establece la integración del Poder Ejecutivo de la Unión, es decir, señala cada una de las dependencias con las que cuenta dicho poder, el cual está integrado por las dieciocho secretarías de Estado y por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Este artículo es el fundamento jurídico de la Organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal centralizada.

Por lo que respecta al **artículo 31** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que, en su fracción XXIV de dicho precepto, señala como otra de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejercer el

control presupuestal de los servicios personales (trabajadores) y establecer las normas y lineamientos en materia de gastos en ese rubro.

El **artículo 37** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al establecer las facultades de la Secretaría de la Función Pública, en su fracción VI, señala que le corresponde organizar y coordinar el desarrollo administrativo e integral de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Y con relación a esta fracción y dentro del mismo precepto, encontramos la fracción VI Bis, la cual nos indica como facultad de la Secretaría de la Función Pública dirigir, organizar y operar el sistema Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en términos de lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; sin embargo, en el **artículo 79** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera contempla que será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley, aspecto que se analizará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Dentro de la fracción XVIII de este **artículo 37**, encontramos que la Secretaría de la Función Pública también tiene como facultades aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como conocer de sus modificaciones, esto en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Y de forma complementaria a la fracción antes señalada, se agregó la fracción XVIII Bis, la cual otorga la facultad de establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal a la Secretaría de la Función Pública.

De acuerdo a lo establecido por la fracción II del **artículo 40** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas; por lo que, también corresponde promover el incremento de la productividad del trabajo en términos de los señalado por la fracción V de dicha disposición.

En la fracción VI del mismo **artículo 40** de la multicitada ley, dispone que dentro de las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encuentra la de promover el desarrollo de la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo, asimismo prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad que en el trabajo requieran los sectores productivos del país en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, lo que para nuestro tema significa la base y fundamento jurídico para lograr un mejor desempeño y funcionamiento del servicio público a través de la capacitación y adiestramiento, los cuales deberán tomarse en cuenta desde el ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y no solo para la permanencia en el mismo, siempre con la primicia de incrementar la productividad dentro del sector público.

Otro aspecto importante que se ha incluido como atribución de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es la de establecer las políticas y coordinación de los Servicios de Seguridad Social de la misma Administración Pública Federal, atribución o facultad que encontramos establecida por la fracción XVI del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Siendo una de las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la de estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación del país, esto de conformidad con lo establecido por la fracción XVII del artículo en comento y que, la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconoce es atribución de la Secretaría del Trabajo y previsión Social.

3.5. Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2004

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la "Administración Pública Federal", es un mecanismo diseñado 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 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la Administración Pública Federal Publicada en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) el 10 de abril de 2003).

El mismo precepto (**artículo 2º LSPC**), en su párrafo segundo señala que dicho 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.

En su párrafo tercero establece que serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. Lo que como en puntos anteriores habíamos señalado, significa y representa igualdad de oportunidades para los prestadores de servicio dentro de los centros de trabajo.

En su **artículo 3º** esta ley, establece que para los efectos de la misma, se entenderá por:

- Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada (fracción I);
- Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada (fracción II);
- Secretaría: Secretaría de la Función Pública (fracción III);
- Consejo: Consejo Consultivo del Sistema (fracción IV);

- Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia (fracción V);
- Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional (fracción VI);
- Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (fracción VII);
- Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos (fracción VIII);
- 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 (fracción IX).

Mientras tanto en el **artículo 4º** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, dispone la clasificación de los servidores públicos de carrera, los cuales se clasificarán en dos tipos: los servidores públicos eventuales y titulares. Entendiéndose como servidores eventuales 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. También en su último párrafo, establece que 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 la Ley del Servicio Profesional de Carrera; procedimientos que contiene la misma ley y su reglamento.

El Sistema comprenderá, de acuerdo al **artículo 5** de la Ley antes mencionada, y tomando como base el Catálogo de Puestos, los siguientes rangos:

- Director General;
- Director de Área;

- Subdirector de Área;
- Jefe de Departamento, y
- Enlace

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

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

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

Dichos criterios 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 la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Por lo que hace al acceso o ingreso al Servicio Profesional de Carrera, el **artículo 6** de la Ley de la materia, dispone que 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.

Otro de los aspectos legales importantes, es el que se refiere a la aplicabilidad de la norma jurídica en lo que al Servicio Profesional de Carrera se trata, por lo que en el **artículo 8** de la Ley del mismo nombre, determina que el Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, 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 al anterior; así como al 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; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias. Por lo que, cualquiera de los casos anteriores quedan fuera del orden normativo del Sistema del Servicio profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Pero esta Ley, al igual que como todos los preceptos normativos, contiene sujetos de derecho y con ello, sujetos obligados a cumplir con las disposiciones que le son aplicables, por lo tanto en el Título Segundo de la Ley del Servicio profesional de Carrera los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema que lleva el mismo nombre.

En el Capítulo Primero, del Título antes mencionado, encontramos todo lo relativo de los Derechos de los Servidores Públicos adscritos al Sistema; señalando en su **artículo 10** que los servidores públicos de carrera, de los cuales podemos señalar entre los más importantes y como parte de nuestro tema las contenidas en sus fracciones I, V, VI, VII y X.

Por lo que dicha ley, en su **artículo 11** establece lo relativo a las obligaciones de los servidores públicos de carrera que ingresen o pertenezcan al sistema, entre las que podemos señalar como importantes para el tema que nos ocupa, las

contenidas en sus fracciones I, III y V; las cuales se enfocan primordialmente al ejercicio de las funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema.

El **artículo 12** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, fija que 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.

La Estructura del Sistema de Servicio Profesional De Carrera, es un aspecto trascendente para nuestro estudio, ya que plantea la organización y desarrollo del sistema, por lo cual en el **artículo 13** de dicho ordenamiento y con la idea de un mejor funcionamiento se ha contemplado la integración del Sistema, de tal manera que se encuentra comprendido por los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y Evaluación. Pero particularmente para nuestro estudio, nos interesan los llamados Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos el cual 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; el Subsistema de Ingreso que se encargará de Regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema; el Subsistema de Desarrollo Profesional el cual contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema y el Subsistema de Capacitación y Certificación de

Capacidades el cual tendrá como función principal establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos.

El **artículo 14** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece los lineamientos que en materia de Planeación de Recursos Humanos se refiere, estableciendo que será la Secretaría quien establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para lograr el eficiente ejercicio del Sistema, los cuales se harán a través de sus diversos procesos, por lo que este Subsistema se encargará, de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo en mención a registrar y procesar la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo de Puestos esto con la coordinación con cada una de las dependencias, siempre y cuando los cargos se encuentren incluidos y descritos en el mismo Catálogo, sino éstos de ninguna forma serán autorizados por la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, en su fracción II puntualiza como parte de sus funciones la Operación del Registro del sistema.

Y en relación con lo anterior encontramos lo dispuesto por el **artículo 15** de la Ley en comento, el cual define al Registro Único del Servicio Profesional de Carrera como “el padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y que se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias”.

Así también, y de acuerdo a lo estipulado en el **artículo 16** del mencionado precepto legal, 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. A lo que hay que agregar que el Registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema, lo anterior con fundamento en el **artículo 17** de dicha ley.

El **artículo 19** señala a la letra que: “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, lo que atraerá que los puestos a ocupar deberán ser acorde a las capacidades y aptitudes de quien se decida a ocuparlos y que previo a la designación deberán cumplir con los perfiles y requerimientos definidos por el Catálogo de puestos.”

En el **artículo 20** de dicha disposición legal se considera que será motivo de baja del Registro, la separación del servidor público del Sistema por causas distintas a la renuncia; lo que significa que el servidor público dejará de pertenecer al sistema cuando haya terminado su nombramiento o dicho nombramiento deje de surtir efectos por alguna situación ajena para las dependencias.

El Capítulo Tercero de la Ley en consideración, está dedicado específicamente al Subsistema de Ingreso, el cual establece en su **artículo 21** los requisitos que deberán cumplir los aspirantes a ingresar al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, así como lo que señale la convocatoria respectiva.

Asimismo en su párrafo segundo, determina que dicho sistema 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.

Mientras tanto, el **artículo 22** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera nos define la modalidad de ingreso al Servicio denominada Reclutamiento, la cual consiste en el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema, esto de acuerdo a lo que establecido por el **artículo 23** de ésta Ley.

Asimismo, establece en su último párrafo que, previo al reclutamiento, la Secretaría deberá organizar eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual. Lo que debería de ir acompañado también de previa capacitación para los aspirantes a concursar, demostrando sus capacidades, aptitudes y conocimientos.

Uno de las figuras que nos concierne para el presente estudio es la implantada por el **artículo 24** de la Ley en comento, consistente en el mecanismo de selección, el cual será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización y Selección de cada dependencia, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, su Reglamento y demás disposiciones relativas, esto para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso.

Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas esto de acuerdo con lo diserto en el **artículo 25** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Mientras tanto, el **artículo 26** de la Ley antes mencionada dispone que 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, aspectos de suma importancia para el desarrollo de la presente tesis.

Los aspirantes a servidores públicos eventuales de acuerdo a lo señalado por el **artículo 27** de la Ley en estudio, únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría.

El **artículo 28** define a la convocatoria pública y abierta como “aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento.”

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

Así también, el **artículo 29** define a la *selección* como, “el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Cuyo 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.

En cualquier caso, los comités pugnarán porque prevalezcan los principios rectores a los que hace referencia el artículo 2 de la Ley Servicio Profesional de Carrera.

El **artículo 31** de la Ley en análisis, considera a la letra que: “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, pero existe una excepción, la cual consiste en el hecho de que los aspirantes que no obtengan una calificación mínima aprobatoria en la evaluación respectiva, no podrán ser valorados únicamente con los elementos antes mencionados, puesto que ambos aspectos son complemento para la evaluación.”

Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos esto conforme a lo establecido al **artículo 32** de esta Ley. Asimismo, dicho fundamento legal, señala que: “En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, procurando el equilibrio entre ambos géneros”; por lo que, encontramos como Principio rector el de Igualdad, en lo que respecta al ingreso al Sistema.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, en su **artículo 33** señala que, 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.

En el **artículo 34** de esta Ley, encontramos la excepción a la regla; es decir, que sólo en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, por caso fortuito o de fuerza mayor, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, 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.

Asimismo, en su **artículo 37**, determina que 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 la Ley en estudio. 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.

Así de conformidad con el **artículo 38** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, 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.

La movilidad en el Sistema podrá seguir las trayectorias que se encuentran incluidas en el **artículo 39** de esta Ley, las cuales pueden ser:

Vertical	Horizontal
Trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad	Trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

Un aspecto importante para nuestro estudio, de carácter laboral y cuyo principio regente es el de Equidad, es el que encontramos contenido en el **artículo 42** de la Ley en comento, el cual preceptúa que 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; lo que en materia laboral resulta un factor para propiciar al buen desempeño.

En su Capítulo Quinto, ésta Ley nos habla de otro de los subsistemas que integran el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, el cual corresponde al denominado Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, que en su **artículo 44**, nos define a la Capacitación y la Certificación de Capacidades como “los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública.”

Pero, es fundamental que observemos que la capacitación tendrá como objetivos principales dentro del sistema, aquellos que encontramos incluidos en el **artículo 46** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, los cuales versan esencialmente en los siguientes, y de acuerdo a sus fracciones I, II y III, respectivamente consisten en:

- Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
- Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Por lo que hace al **artículo 47** de la Ley en mención, 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; lo que corresponde a un derecho de los trabajadores para lograr un mejor desempeño en su labor y a su vez para lograr la estabilidad dentro de la fuente de trabajo correspondiente.

Mientras tanto el **artículo 48**, fija que 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. Y con relación al precepto antes señalado, encontramos que, el **artículo 49** de la misma disposición, establece que 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 éstos impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera, consistente en un derecho de carácter meramente laboral.

El **artículo 52**, señala que los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo.

El Capítulo Sexto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, considera todo lo relacionado con la Evaluación del Desempeño de los

Servidores Públicos; estableciendo el denominado Subsistema de Evaluación del Desempeño, que en su **artículo 54**, define a la Evaluación del Desempeño como el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

La referida Ley en su Capítulo Séptimo, plantea uno de las figuras que en el ámbito laboral se denomina retiro o separación del Servicio, y que para efectos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera se diseñó el llamado Subsistema de Separación, que de acuerdo a lo dispuesto en su **artículo 59** y para efectos de la Ley del mismo nombre, 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”.

Con relación al precepto mencionado y considerando la última parte del mismo, el **artículo 60**, dispone que el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

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

El fundamento legal respecto de la estabilidad en el empleo por razones de mérito y trayectoria dentro de la Ley que nos atañe, lo encontramos en lo dispuesto en el **artículo 63**, el cual señala que 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 que les sean aplicables.**

Por lo que hace al Capítulo Octavo de esta Ley, éste incluye el llamado Subsistema de Control y Evaluación, que en su parte funcional o facultativa encontramos que el **artículo 64** de la Ley en consideración, señala que será la Secretaría con apoyo de las dependencias quien establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

El Capítulo Noveno de esta Ley, contiene la parte orgánica del sistema, es decir, la estructura orgánica del Sistema, su conformación y funcionamiento; dicho capítulo se encuentra dividido en tres secciones, diseñadas de la siguiente manera: Sección Primera. De la Secretaría, Sección Segunda. Del Consejo Consultivo y Sección Tercera. De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, siendo este último, el órgano que más nos interesa, para el desarrollo de nuestro estudio.

La Sección Segunda, denominada Del Consejo Consultivo, establece en su **artículo 70**, que el Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes. Además de que dentro de sus facultades o atribuciones encontramos el de recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización, esto de conformidad a lo contenido en la fracción V de dicho precepto legal.

Por último tenemos la Sección Tercera, De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, cuyo **artículo 72**, determina que 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. Así también, el **artículo 73** de la Ley en estudio, considera que 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. Aspecto de suma importancia como reiteradas veces lo hemos mencionado, siendo la capacitación previa uno de los factores de mayor importancia para poder ingresar al sistema y ocupar algún cargo de alto nivel.

De acuerdo al segundo párrafo del **artículo 74** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección.

Asimismo, en cada dependencia los Comités tendrán entre sus atribuciones las que dispone el **artículo 75** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera; sin embargo, para nuestro estudio las que más nos conciernen son las contenidas en sus **fracciones IV, V, VI, VII y IX**, que respectivamente señalan:

- 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;

- Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;
- Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- 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.

Además de la integración y operación del sistema encontramos el medio de combatir las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección, y para ello encontramos el llamado Recurso de Revocación, que se encuentra dispuesto en el **artículo 76** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, recurso legal que opera contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley; sin embargo, sólo podrá interponerse ante la Secretaría de la Función Pública, dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Hay que mencionar que en la Ley de referencia en su artículo 78, previene que el recurso de revocación contenido en la misma, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten. Lo que implica la inexistencia de algún recurso que combata los criterios de evaluación.

Por lo que hace a los conflictos individuales de carácter laboral dicho precepto señala no serán materia del presente recurso.

El Capítulo Segundo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, está dedicado específicamente a las Competencias en lo que a materia de los Servidores adscritos al Servicio Profesional de Carrera se refiere, por lo que en el **artículo 79** contempla que será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Pero, en el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley del Servicio Profesional de Carrera, el artículo 80, señala que competará al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerlas y resolverlas.

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

El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de conformidad con lo establecido en el **artículo 1** del reglamento enunciado.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, como anteriormente analizamos, en su **artículo 3**, enlista y define una serie de conceptos que para efectos de lograr un mejor funcionamiento y aplicación del Sistema. Y para efectos de complementar lo previsto por dicho precepto legal, el presente Reglamento en su **artículo 2** en sus fracciones y en adición a los términos que define la Ley, decreta que se entenderá por:

- **Certificación de Capacidades:** Al proceso por el cual se determinan aptitudes, mediante la confirmación del nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público de carrera, así como sus actitudes, mediante la evaluación de las conductas propias de cada capacidad (fracción I) ;
- **Comité de Profesionalización:** Al Comité Técnico de Profesionalización y Selección en los casos en que actúe como órgano encargado de la planeación, implantación, operación y evaluación del Sistema en cada dependencia. Cuando actúe con este carácter dicho Comité se integra en la forma prevista en el primer párrafo del artículo 74 de la Ley (fracción II);
- **Comité de Selección:** Al Comité Técnico de Profesionalización y Selección cuando actúe como órgano encargado de conducir los procesos de reclutamiento y selección, así como de determinar los resultados de dichos procesos en las dependencias. Cuando actúe con esta calidad, el Comité se integrará en la forma establecida por el párrafo segundo del artículo 74 de la Ley (fracción III);
- **Consejo Consultivo:** Al órgano de apoyo para el Sistema, integrado en los términos del artículo 94 de este Reglamento (fracción IV);
- **Convenio de Intercambio:** Al instrumento jurídico que podrán celebrar las dependencias con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal y organismos públicos o privados para el ingreso o el intercambio de recursos humanos (fracción V);

- Dirección General de Recursos Humanos: A la unidad encargada de dichos recursos, cualquiera que sea su denominación (fracción VI);
- Evaluación Integral Individual: A aquélla que comprende los resultados de la evaluación del desempeño del servidor público de carrera más los resultados obtenidos en su evaluación por el cumplimiento de los proyectos individuales de desarrollo (fracción IX);
- Evaluación por el Cumplimiento de Proyectos Individuales de Desarrollo: A la suma de los resultados obtenidos por capacitación, certificación de capacidades y promociones obtenidas por los servidores públicos de carrera (fracción X);
- Grado: Al valor que se le da a un puesto dentro del Sistema, de acuerdo con las habilidades, la capacidad de solución de problemas y las responsabilidades requeridas para el desarrollo de las funciones del puesto (fracción XI);
- Grupo: Al conjunto de puestos del mismo rango (fracción XII);
- Ley: A la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (fracción XIV);
- Movimiento Lateral: Al movimiento o trayectoria del servidor público de carrera a otra plaza con iguales características y perfil, es decir, que se trate puestos del mismo grupo, en la misma u otra dependencia (fracción XV);
- Nivel: A la escala de percepciones ordinarias relativa a los puestos ordenados en un mismo grado(fracción XVI);
- Percepción Ordinaria: A los pagos que se cubren a los servidores públicos de carrera de manera regular como contraprestación por el desempeño de sus labores cotidianas en las dependencias en las que prestan sus servicios, y que

resultan de la suma aritmética de los montos correspondientes al sueldo base y a la compensación garantizada (fracción XVII);

- Plaza: A la posición presupuestaria que respalda un puesto, que no puede ser ocupada por más de un servidor público a la vez y que tiene una adscripción determinada (fracción XVIII);
- Promoción Horizontal: Al movimiento o trayectoria de los servidores públicos de carrera en la estructura de niveles del tabulador de percepciones ordinarias, dentro del mismo puesto (fracción XIX);
- Promoción Vertical: Al movimiento o trayectoria de los servidores públicos de carrera hacia un puesto jerárquicamente superior, en los términos que establece el presente Reglamento (fracción XX);
- Puesto: A la unidad impersonal que se encuentra establecida en el Catálogo y que describe funciones, implica deberes específicos y delimita jerarquías y competencias (fracción XXI);
- Puesto Clave: Aquél cuya ocupación permanente es indispensable para el buen funcionamiento de la dependencia, por la importancia de las atribuciones que tiene encomendadas o por la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos (fracción XXII);
- Puesto Homólogo: Al puesto que no se encuentra comprendido expresamente en el Catálogo, pero que por sus características funcionales puede ser asimilado a uno que se encuentra dentro del Catálogo(fracción XXIII);
- Rango: A la jerarquía de los puestos comprendidos en el Sistema, que van desde el de enlace y hasta el de Director General (fracción XXIV);
- Servidor Público Titular: Al servidor público de carrera que ha obtenido el nombramiento correspondiente, por haber cumplido con los requisitos que al

efecto establece la Ley, este Reglamento y demás ordenamientos jurídicos aplicables (fracción XXV);

- Sistema de Puntuación: Al mecanismo mediante el cual se otorga un valor numérico ponderado a los elementos que conforman la Evaluación Integral Individual de los servidores públicos de carrera (fracción XXVI);
- Sistema de Valuación de Puestos: Al sistema que contiene la información necesaria para identificar y describir las características y contenido de un puesto, permitiendo asignarle un valor y, de esa manera, establecer criterios de comparación que ayuden a definir una política salarial competitiva respecto al mercado laboral dentro de la Administración Pública Federal (fracción XXIV), y
- Unidad: A la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública. (fracción XXVII).

Así, como la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en su artículo 2º, párrafo tercero, enmarca los Principios básicos a los que debe sujetarse dicho sistema, el Reglamento en consideración en su **artículo 4** establece que, “tanto la actuación de los servidores públicos de carrera como la operación del Sistema se sujetará a los siguientes principios:

- Legalidad: Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;
- Eficiencia: Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;
- Objetividad: Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en

este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;

- Calidad: Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos administrativos y el uso eficiente de los recursos públicos;
- Imparcialidad: Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;
- Equidad: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política, y
- Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.”

Para resultados del Sistema, este Reglamento en su **artículo 9**, clasifica a los servidores públicos de carrera en Titulares y Eventuales, este a su vez lo encontramos vinculado al artículo 4º de la Ley de la cual se deriva este ordenamiento jurídico; cabe señalar de manera genérica que dichos servidores, los encontramos definidos respectivamente en el contenido de los artículos **10**, **11** y **12** de este Reglamento.

Pero, no es sino el Capítulo III del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, el que más nos interesa para el desarrollo de la presente tesis, pues, cabe destacar que en él, encontramos al llamado Subsistema de Ingreso, que comprende los artículos del 21 al 38, cuyo contenido describen los

procesos, mecanismos y funcionamiento para el ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el **artículo 21**, encontramos incluidos los procesos del Subsistema de Ingreso, que tienen como propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes.

Todas las plazas vacantes o de nueva creación de los puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera deberán ser sometidas, para su ocupación, a los procesos de reclutamiento y selección. Los puestos correspondientes a dichas plazas deberán encontrarse autorizados en las estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace correspondiente, así como haber sido registrados en el Catálogo.

Pero, son las dependencias quienes deberán establecer los mecanismos que permitan a sus Direcciones Generales de Recursos Humanos conocer la existencia de vacantes en cualquier área o unidad administrativa de la Dependencia en un plazo máximo de diez días hábiles, contados a partir de que se generen la o las vacantes respectivas, para el efecto de que dichas Direcciones elaboren el proyecto de convocatoria que deberá aprobar el Comité de Selección, de acuerdo a lo que establece el artículo 22 de dicho ordenamiento.

Los procesos que componen el Subsistema de Ingreso son dos, los cuales ubicamos en el **artículo 23** de este Reglamento, los cuales son: el reclutamiento y la selección de aspirantes. Dentro de dicho precepto, pero en su párrafo segundo nos habla de que el proceso de reclutamiento de aspirantes a ocupar puestos dentro del Sistema se llevará a cabo a través de convocatorias

públicas abiertas, que serán emitidas por el Comité de Selección de la dependencia de que se trate.

Asimismo, plantea que dichas convocatorias deben incluir como mínimo los siguientes elementos:

- I. Datos de la dependencia convocante;
- II. La plaza o plazas en concurso, indicando: nombre, cantidad, nivel administrativo, funciones, percepción ordinaria y adscripción;
- III. El perfil que deberá reunir el aspirante a la plaza o plazas objeto del concurso, así como los requisitos de carácter legal, académico, laboral u otros que se determinen;
- IV. Las bases del concurso que sean determinadas por el Comité de Selección;
- V. Lugar, fechas y forma de entrega de las solicitudes a los aspirantes y, en su caso, de la información y documentación sobre el concurso, y los temarios para la preparación de los exámenes respectivos;
- VI. Lugar, fechas y forma de recepción de las solicitudes y de la documentación que deberán presentar los interesados. En ningún caso, el plazo de recepción de solicitudes de los aspirantes será menor a diez días hábiles;
- VII. Lugar, fechas y forma en que se efectuará la revisión curricular, los exámenes generales de conocimientos y la evaluación de las habilidades, así como de las entrevistas que se realicen a los aspirantes,
- VIII. Lugar, fecha y forma en que se publicarán los resultados.”

Las convocatorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en las páginas electrónicas de la dependencia correspondiente y de la Secretaría; así como exhibirse en los módulos de atención al público con los que se cuente o en los lugares de mayor afluencia dentro de las instalaciones de la dependencia.

Adicionalmente, se procurará enviar las convocatorias a bolsas de trabajo de instituciones académicas, agencias especializadas y cámaras empresariales.

El plazo para publicar en el Diario Oficial de la Federación las convocatorias no deberá exceder del que establezca la Unidad, que se contará a partir de que la Dirección General de Recursos Humanos conozca de la existencia de la o las vacantes en la dependencia de que se trate.

El plazo mínimo de permanencia de las convocatorias en las páginas electrónicas y los módulos de atención al público o lugares de mayor afluencia de las dependencias será de diez días naturales, contados a partir de la publicación de las mismas en el Diario Oficial de la Federación.

Mientras tanto el **artículo 24** de dicho Reglamento, señala que para el reclutamiento de aspirantes a ocupar plazas vacantes en el primer nivel de ingreso, previo a la emisión de la convocatoria, se deberán llevar a cabo eventos de inducción, que organizará la Secretaría, a través de la Unidad, en coordinación con las dependencias y, en su caso, con instituciones de educación superior.

El proceso de selección comprenderá las fases siguientes de acuerdo a lo establecido por el **artículo 25**:

- De revisión curricular (fracción I).;
- De evaluación de las capacidades, que a su vez se integra de dos etapas: la de evaluación de las capacidades de visión del servicio público, y la de evaluación de las capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto (fracción II), y
- De entrevistas a cargo del Comité de Selección (fracción III).

Es esta la fase en que la mayoría de los aspirantes a ocupar alguna de las plazas vacantes, consigan el derecho a la estabilidad en el empleo, derecho que constitucionalmente encontramos decretado en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, en el párrafo segundo del artículo 25 de este Reglamento, establece que la acreditación de cada fase y etapa de evaluación en la selección será determinante para que el aspirante pueda continuar en el proceso.

Las Direcciones Generales de Recursos Humanos conforme a lo contenido en el **artículo 26** del Reglamento en comento, serán las responsables de llevar a cabo la revisión curricular de los aspirantes, con el propósito de determinar quiénes de los mismos aspirantes cumplen con los requisitos y el perfil requerido para el puesto, de acuerdo a lo que se haya establecido en la convocatoria, lo que de alguna manera debería analizarse para procurar un mejor desarrollo en el proceso de selección. A tal efecto, en el segundo párrafo de este ordenamiento, se instituye la implantación de un mecanismo de revisión curricular el cual deberá generar un registro de aspirantes, que asigne de manera automática los folios de inscripción correspondientes, con el fin de evitar duplicidad de currícula y aceptación extemporánea de las solicitudes.

No obstante, el **artículo 27** señala que será en la fase de evaluación de capacidades donde se aplicarán las herramientas y mecanismos de evaluación, las cuales permitan a los aspirantes la demostración o acreditación de las capacidades siguientes:

- De visión de servicio público (fracción I), y
- Las dos capacidades gerenciales y las dos capacidades técnicas que determinen los Comités de Profesionalización respectivos como las más

importantes para el desempeño del puesto de que se trate, de acuerdo con la descripción del mismo (fracción II).

La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación en el proceso de selección, los cuales deberán ser confidenciales, objetivos, imparciales, confiables y asegurar el anonimato de los aspirantes hasta la evaluación de éstos por el Comité de Selección.

Las dependencias, a través de su Dirección General de Recursos Humanos, serán responsables de la aplicación de dichos mecanismos y herramientas, que tomarán en cuenta preferentemente el nivel de dominio, así como las habilidades, actitudes, conocimientos y experiencia de los aspirantes.

Cabe señalar que, de acuerdo a lo preceptuado por el **artículo 28** del Reglamento aplicable al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, las dependencias podrán auxiliarse de instituciones educativas, organismos y empresas especializados o expertos para la elaboración, aplicación y, en su caso, calificación de los exámenes y evaluaciones que se realicen en el proceso de selección. Para asegurar la transparencia del proceso de selección, invitarán a observadores externos a que presencien la aplicación de las evaluaciones y la entrega de resultados, los cuales no percibirán remuneración alguna. Lo que es substancial para el proceso de evolución de la presente tesis.

Conforme a lo invocado por el **artículo 29** del mismo Reglamento, serán las Direcciones Generales de Recursos Humanos las que elaborarán el listado, en orden de prelación, de los aspirantes que hayan aprobado la fase de evaluación de capacidades y lo presentarán al Comité de Selección, a efecto de que éste determine, respetando dicho orden, los candidatos prefinalistas que evaluará mediante entrevista, los cuales podrán ser hasta diez por plaza vacante. Previo a la evaluación que realice el Comité de Selección, tal y como se indica en el

último párrafo de dicho precepto, la Dirección General de Recursos Humanos verificará que los documentos presentados por los candidatos prefinalistas acrediten fehacientemente el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria.

En el **artículo 30** del Reglamento citado indistintas veces, establece que en la fase de entrevistas, el Comité de Selección sesionará el número de veces que sea necesario, a efecto de evaluar y calificar al grupo de candidatos prefinalistas, a cuyo efecto podrá valorar, entre otras, su potencial de aprendizaje en cuanto a las capacidades técnicas vinculadas a otros puestos dentro de la dependencia. El Comité seleccionará hasta tres candidatos finalistas, basándose en los resultados de las evaluaciones del propio Comité.

En el caso de candidatos que tengan la calidad de servidores públicos de carrera, el Comité de Selección considerará adicionalmente en su evaluación los elementos señalados en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley, lo cual se deberá señalar en las bases del concurso correspondiente.

El **artículo 31**, dispone que el Comité sesionará, deliberará y seleccionará al candidato que ocupará la plaza vacante.

El superior jerárquico podrá vetar durante la deliberación a uno o todos los candidatos finalistas, bajo su estricta responsabilidad, razonando debidamente su determinación en el acta correspondiente.

De vetar sólo a uno de ellos, el Comité seleccionará a la persona que ocupará el puesto de entre los restantes candidatos finalistas. De vetar al grupo entero, el Comité seleccionará de entre los prefinalistas un nuevo grupo de hasta tres candidatos, de entre los cuales se seleccionará a quien ocupará el puesto.

El Comité procurará que la resolución sobre éste se emita en un plazo no mayor de noventa días naturales posteriores a la publicación de la convocatoria. El superior jerárquico sólo podrá hacer uso del derecho de veto respecto a un candidato o grupo, en cada proceso de selección en el que participe.

De conformidad a lo señalado por el **artículo 32**, el Comité podrá, declarar desierto un concurso cuando no se cuente al menos con tres candidatos que hayan obtenido las puntuaciones mínimas establecidas, lo anterior considerando las circunstancias del caso. Asimismo, podrá declarar desierto el concurso si, una vez agotada la evaluación que realice mediante entrevista a los candidatos prefinales, determina que ninguno de ellos cubre con los requerimientos mínimos para ocupar la vacante correspondiente. En ambos supuestos se emitirá una nueva convocatoria.

El nombramiento del candidato seleccionado para ocupar el puesto será expedido por la dependencia, conforme a lo previsto por el **artículo 33** del Reglamento en análisis y en términos de lo que establece su Reglamento Interior, y deberá contener el nombre del servidor público de carrera, la autoridad que lo emite y el rango que tendrá dicho servidor público dentro del Sistema.

Una vez que sea entregado el nombramiento al servidor público de carrera, la dependencia, a través de su Dirección General de Recursos Humanos, le proporcionará la inducción al puesto, así como a las actividades y particularidades inherentes a la dependencia.

En cuanto a la transparencia del proceso mencionado, el **artículo 34** señala que en caso de que, durante el desarrollo del proceso, alguno de los integrantes del Comité advierta posibles irregularidades, las comunicará a los demás miembros para el efecto de que se aclaren o subsanen; en caso

contrario, se suspenderá el proceso respectivo hasta en tanto la Secretaría, a través de la Unidad, determine las medidas que procedan.

Es el representante de la Secretaría en el Comité de Selección quien certificará el adecuado desarrollo del proceso y de la emisión de la resolución de dicho Comité.

De acuerdo a lo que fija el **artículo 35**, los resultados de cada fase y etapa del proceso de selección deberán darse a conocer mediante la publicación, en la página electrónica de la dependencia, de la lista de los aspirantes reclutados y evaluados, según corresponda. Así también, los resultados de las evaluaciones aplicadas en los procesos de reclutamiento y selección tendrán vigencia de un año, salvo en los casos en que por causas no imputables a los aspirantes, la ocupación definitiva de la plaza se efectúe en un plazo mayor.

Ya en el **artículo 36** del Reglamento que nos ocupa, se indica que las dependencias, previo a la emisión de una convocatoria, podrán ocupar las vacantes de los puestos de jefe de departamento hasta director general u homólogos, mediante movimiento lateral de servidores públicos titulares de la misma dependencia o de otra, así como con servidores públicos titulares cuyos puestos se encuentren en proceso de desaparición con motivo de una reestructuración, siempre que se cumplan los requisitos siguientes:

- Se cuente con la anuencia del servidor público titular, así como con la autorización del Comité de Selección de la dependencia en donde se encuentra la vacante y, en su caso, con la autorización de su superior jerárquico (fracción I);
- Se trate de plazas del mismo grupo, grado y nivel, a fin de que este movimiento no implique una promoción (fracción II), y

- El servidor público titular que ocupará la vacante cubra el perfil del puesto correspondiente (fracción III).

Una vez concluido el procedimiento de cambio de adscripción, la vacante definitiva se someterá a concurso.

Las dependencias, previo a la emisión de una convocatoria, podrán también cubrir sus plazas vacantes, de manera temporal y hasta por un año, con personal proveniente de instituciones públicas federales, locales o municipales, así como de organismos públicos o privados con los que hubieren celebrado Convenios de Intercambio de recursos humanos en los términos del artículo 43 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, cuando se cumpla con los requisitos que señala el **artículo 37** del Reglamento del mismo nombre y que consiste en los siguientes:

- Que la plaza vacante se ubique entre los puestos de jefe de departamento y director general u homólogos (fracción I);
- Que el rango y nivel jerárquico que ostente el candidato a ocupar la vacante sea equivalente (fracción II);
- Que el candidato reúna el perfil requerido para la plaza que se pretende ocupar (fracción III);
- Que el candidato manifieste su conformidad para ocupar la vacante (fracción IV);
- Que el candidato no tenga ningún impedimento para ocupar la vacante, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos u otras disposiciones jurídicas aplicables (fracción V);
- Que la institución pública federal, local o municipal, o el organismo público o privado de que se trate autorice el movimiento del candidato (fracción VI), y

- Que el Comité de Selección de la dependencia resuelva de manera favorable sobre el ingreso del candidato, previo dictamen de la Dirección General de Recursos Humanos (fracción VII).

Un aspecto, que tiene que ver con el derecho laboral burocrático, por ser una figura jurídica que acredita la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, es el llamado nombramiento, el cual con fundamento en el último párrafo del **artículo 37** del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, se preceptúa que, el nombramiento que se expida al candidato que satisfaga los requisitos establecidos en este artículo será con el carácter de servidor público de carrera eventual. Para que el servidor público eventual pueda ser nombrado como titular de esa plaza, deberá resultar seleccionado para ocupar el puesto en un concurso público y abierto. En el proceso de selección de esa plaza el servidor público eventual tendrá preferencia en caso de empate.

Sin embargo, el **artículo 38** de este Reglamento, señala que podrán reingresar al Sistema, mediante los procesos de reclutamiento y selección, aquellos servidores públicos de carrera que se hubieren separado de dicho Sistema, por alguna de las causas siguientes:

- Por renuncia (fracción I);
- Por reestructuración (fracción II), y
- Por adhesión a un programa de retiro voluntario, en cuyo caso deberán cumplirse las condiciones establecidas en el mismo (fracción III).

Así también, señala que al servidor público de carrera que reingrese al Sistema le serán reconocidas las certificaciones de capacidades que se encuentren vigentes y que tengan relación con el puesto al que ingrese.

Sólo de manera excepcional, aquellos servidores públicos de carrera que hubiesen sido separados del Sistema, por causas distintas a las antes mencionadas, podrán reingresar siempre y cuando resulten seleccionados para ocupar un puesto siguiendo los procedimientos de reclutamiento y selección respectivos, cumplan con los requisitos establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, este Reglamento y demás ordenamientos jurídicos aplicables y no estén legalmente impedidos por resolución firme.

A lo largo del presente capítulo, sobre el cual tratamos el tema del Marco Jurídico aplicable al estudio que nos ocupa, hemos analizado y expuesto los ordenamientos conforme a la jerarquía y aplicabilidad de las normas se refiere, y en donde las disposiciones de primer orden son las contenidas en nuestra Carta Magna, así como los principios rectores del Derecho del Trabajo, que a través del desarrollo del presente trabajo hemos ubicado continuamente. Asimismo, hemos aludido a Normas jurídico-laborales, que más que ser de carácter un poco administrativo se encuentran ubicadas en el orden del Derecho Burocrático, tal es el caso de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en conjunción con su Reglamento.

Sin embargo, aún y con las disposiciones aplicables al régimen del Servicio Civil de Carrera, señaladas anteriormente, el problema sobre el cual versa la eficacia y funcionalidad del sistema del mismo nombre, radica principalmente en la contradicción de leyes laborales y administrativas; ya que, mientras la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal reconoce ciertos derechos laborales a trabajadores de confianza, dándoles el carácter de servidores públicos o trabajadores del Estado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, excluye totalmente del régimen burocrático a los trabajadores con esta denominación, siendo que ambas disposiciones se basan en el Principio de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Circunstancias, originando entonces, una gran laguna en materia de Derecho Burocrático se refiere, llegando entonces, a una distinción absurda.

CAPÍTULO IV. INGRESO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Este capítulo representa el pilar de la presente Tesis, ya que encontraremos el real soporte y aplicabilidad de la Norma Jurídica, que en este caso en particular, tiene que ver con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, específicamente con el Ingreso y el axiomático acceso al sistema igualmente denominado, toda vez que resulta un enigma, los reales criterios de selección y evaluación operables en las diversas dependencias que integran la Administración Pública Centralizada y, o Gobierno Federal, poniendo hincapié a la real marcha del sistema de selección, que de acuerdo a las disposiciones aplicable, deberán basarse en los Principios jurídicos del Derecho del Trabajo, mismos que velan las garantías tanto individuales como sociales del Trabajador, tal es el caso del Principio de Igualdad de Oportunidades como el de Estabilidad en el Empleo.

4.1. El Personal con Servicio de Carrera como elemento indispensable para la reestructuración del Estado

Es elemental, iniciar con la importancia que implica el personal o recurso humano dentro de la Administración Pública Federal y en especial el de carácter Central, puesto que, contribuye al real funcionamiento del Estado, como la organización jurídico- política que representa. Asimismo, resulta trascendental mencionar que la construcción de un sistema de servicio civil de carrera moderno constituye un prerrequisito para asegurar la gobernabilidad democrática y desarrollo humano; por lo que, el servicio civil de carrera o servicio profesional, sólo tendrá sentido si busca un buen gobierno que logre la genuina reconstrucción de un Estado democrático y republicano, es decir, que contribuya a la mejor y más efectiva gobernabilidad de nuestra sociedad.

Pero, lo anterior no sólo podrá llevarse a cabo con la simple y llana planeación gubernamental, sino a través de las diversas formas de ingreso al sistema, que como haremos mención en líneas posteriores no resultan suficientes para el diseño y reestructuración del Estado.

Es menester, señalar que es el Personal o Recurso humano, quien verdaderamente hace funcionar a esa gran máquina que es el Estado, pues representa tanto la fuerza física e intelectual que coadyuva con los demás factores materiales para hacer del Estado una verdadera Institución; y es por ello que además de garantizarle una ética profesional como servidor público, también es conveniente proveerlo de seguridad jurídica como tal, **toda vez que, tanto el trabajador de base como el de confianza requieren de la protección por parte de la ley, tan es así que la misma norma fundamental (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) no distingue a los trabajadores como de base o de confianza, predominando así el Principio de Igualdad, que más que un principio, resulta una garantía para toda persona**, con el simple hecho de dedicarse a la actividad económica que desee, siempre y cuando esta sea lícita, la cual se encuentra **fundada específicamente en los artículos 5º y 123 de nuestra Constitución Política**, sin que exista distinción o discriminación de raza, sexo, religión o partido político al que pertenezca, fundándose ante todo en el llamado Principio de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, resulta preocupante que a pesar de encontrarse regulada esta garantía a nivel constitucional, aún no se cumple del todo en todas las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

No obstante, la modernización administrativa no es sólo para procurar un funcionamiento más efectivo del gobierno, sino para asegurar la debida regulación de los asuntos colectivos, de tal manera que se trate de fortalecer la capacidad de autonomía de la sociedad y construir un marco total de equidad y solidaridad para el conjunto social.

Por eso, la función pública o el servicio civil, no es solamente un asunto político, sino es también de forma simultánea un asunto de carácter laboral y social, que conjuntamente se debe trabajar para lograr una verdadera equidad entre sus trabajadores.

Respecto a lo señalado en líneas anteriores, es fundamental aclarar que los trabajadores al servicio del Estado, especialmente los denominados de confianza y para quienes no aplica prácticamente la Ley reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han quedado en una especie de laguna jurídica en cuanto a materia laboral se refiere puesto que, han quedado excluidos del régimen burocrático, por lo que de alguna manera les ha quedado negado el derecho de estabilidad en el empleo.

Es entonces, que se ha llegado a la premisa de que debido a la falta de seguridad jurídica laboral respecto de los trabajadores de confianza de la Administración Pública Federal Centralizada, no ha sido posible obtener rendimiento de las personas al servicio de una institución, sino cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio además de reunir las mejores condiciones personales, posean un alto grado de motivación y sean objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, tengan la seguridad jurídica dentro de su trabajo, pasando por alto lo establecido en el artículo 63 de la LSPCAPF, por lo que, independientemente del establecimiento de

sistemas técnicos de selección, de programas permanentes de adiestramiento y capacitación, se debe convertir el trabajo en una fuente de satisfacción para los empleados, cuyos objetivos a desarrollar, se encuentran implícitos en el concepto de la carrera administrativa.¹⁰⁷

Teóricamente, **el sistema de profesionalización fue diseñado para eliminar la práctica de los nombramientos con base al amiguismo o compadrazgo, mediante un sistema más claro y transparente en lo que respecta al reclutamiento y selección del servidor público;** basado primordialmente en el Principio de igualdad de oportunidades, incorporando la obligación de realizar exámenes de oposición y evaluaciones periódicas, además promueve la especialización del recurso humano, conjuntamente con la profesionalización. Estableciendo, derechos y responsabilidades, con esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y en la capacidad profesional. Permitiendo la participación de los servidores públicos de los organismos desconcentrados.

Sin embargo, aún no se ha erradicado totalmente la práctica basada en las recomendaciones para efectos de ocupar los puestos denominados de confianza en la administración pública, lo que da lugar a la continua corrupción dentro de las dependencias y la total ineficacia del sistema de ingreso y selección.

El Servicio Profesional de Carrera debe servir fundamentalmente para atraer a las mejores mujeres y hombres a la administración pública, retenerlos y motivarlos, de tal manera que al ser seleccionados con base en el mérito y en igualdad de oportunidades, se atraiga a esos talentos que se encuentran en

¹⁰⁷ Cfr. YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Cuarta edición. Editorial Temis. Bogotá. Colombia. 1988, p.143.

nuestro país, con el propósito de incorporarlos y retenerlos dentro del gobierno, con la idea de ofrecer mejores servicios a los ciudadanos y con vista a mejorar la calidad de servicios; pero no es suficiente para el seleccionado le haya sido simplemente reconocido el mérito a su trabajo o la igualdad de oportunidades para ocupar un cargo en la administración pública, **sino también lograr permanencia y, o estabilidad en el empleo, a través de la seguridad jurídica laboral que el mismo Estado le proporcione, con el debido cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 63 de la LSPCAPF .**

Se ha demostrado que existe una correlación directa entre las capacidades del Estado y el desarrollo de los países. Un Estado bien preparado, y capaz de responder adecuadamente a los retos actuales y brindar respuestas apropiadas a los complejos problemas que se nos han presentado hoy en día; tiene como componente fundamental a gente capaz y bien preparada.

A nadie escapa la necesidad de contar con los mejores hombres y mujeres en los gobiernos de todo México, así como **el reto que significa cambiar la imagen del burócrata, visto hasta ahora como alguien poco productivo , inútil y , más que facilitador, obstáculo para la satisfacción de necesidades del ciudadano. En una u otra perspectiva la profesionalización aparece como la vía fundamental del cambio.**

Un sistema de servicio civil implica una nueva conceptualización del papel del personal y de los sistemas administrativos vinculados a los servidores públicos. En tal sistema no se depende de la voluntad de las autoridades de las dependencias y de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines de la administración y a mejores condiciones laborales para quienes ingresen a

trabajar para cualquiera de las dependencias de gobierno. Un sistema moderno de administración de personal debe ofrecer programas de desarrollo a los servidores públicos, que les permitan actualizarse y adquirir los medios necesarios para concursar con sus conocimientos y experiencia, a fin de obtener promociones horizontales y verticales, y permanecer y desarrollar su carrera administrativa.

De esta forma, resulta necesario establecer sistemas de evaluación del desempeño profesional para revirar los logros alcanzados por los servidores públicos, de modo que se cumplan los objetivos institucionales y personales, y se coadyuve el desarrollo de la institución y del personal, respectivamente (Evaluación de capacidades y desempeño). Un sistema moderno de administración de personal debe contar con un subsistema de incentivos y reconocimientos equitativos, acorde con las condiciones de profesionalización exigidas por el puesto y la administración pública en su conjunto, así como en el nivel digno de vida que todo servidor público y su familia deben tener. La seguridad en el empleo, una remuneración digna y la posibilidad de carrera deben generar una nueva cultura del servicio público en la que predomine la responsabilidad, la honestidad y la vocación del servicio, dándole dignidad y respeto a la función pública. Es sin duda, el mas grande de los retos de este sistema, lograr una mejor calidad en el recurso humano de las dependencias, basado en las capacidades y aptitudes del personal de toda empresa estatal, el cual, se ha de considerar a partir del mismo ingreso de los convocados a formar parte del personal de carrera.

Sin duda, es un gran desafío romper con las tradiciones burocráticas y las prácticas que han sustentado los esquemas de funcionamiento de los sistemas de administración de personal público prevalecientes, especialmente, aquellas que tienen que ver con el ingreso de personal al servicio público, ya

que, han mermado el desempeño gubernamental y generado corrupción, desperdicio de recursos y falta de continuidad en los programas.

Cuando se habla de servicio profesional, corresponde al mismo sistema, pero se pone el acento en la búsqueda de los mejores, esto es, importa mayormente el exponer hacia fuera de la administración pública a los cuadros existentes, demostrando que éstos son los mejores. La permanencia es la consecuencia de mostrar ser el mejor, y no el menos peor de los mandos ya contratados, pues no es únicamente en el desempeño y desarrollo de las funciones donde podemos darnos cuenta de la capacidad de las personas, puesto que, es también durante el ingreso al sistema, y por ello, es que se requiere de un mayor grado de motivación para aquellos que quieran incorporarse al sistema de servicio profesional de carrera, asegurando la posibilidad de permanencia desde su ingreso, lo cual se lograría a través del mismo nombramiento que se les otorgue, como parte de su esfuerzo .

Con la idea de definir a la evaluación de ingreso, como los mecanismos empleados para medir las capacidades, conocimientos y habilidades de aspirantes, es decir, a través de una serie de procesos que determinarán el perfil profesional de aquellos que desean formar parte de la administración pública federal, y al mismo tiempo otorgarle el nombramiento que le corresponde como trabajador del Estado que es la figura jurídica, que acredita la relación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores.

Actualmente la administración de Recursos Humanos en nuestro país no ha logrado encontrar un punto de referencia normativo y referencial adecuado que permita contar con las mejores mujeres y los mejores hombres en las funciones públicas, dicha circunstancia se debe primordialmente, a la falta de un estudio integral sobre las condiciones de trabajo de los burócratas, sus

niveles de escolaridad y sus aptitudes, así como el impacto en su desempeño, que tiene que ver mucho con la capacitación que reciben y su participación en la definición de los programas de trabajo de las instituciones. Esta situación deberá ser resuelta para poder cumplir con los nuevos lineamientos que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Asimismo, la concepción misma del servidor público debe ser claramente definida y se necesita delimitar otros términos con los cuales se denomina al personal del ámbito público. Tanto el apartado B del artículo 123, como su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hacen referencia a funcionarios públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado, o bien a servidores de la nación, de manera prácticamente equivalente. No contamos con una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos, puesto que, los denominados como funcionarios públicos o de confianza, han quedado excluidos del ámbito jurídico laboral, lo que ha traído consigo una serie de fallas al privarlos de seguridad o estabilidad jurídica en el empleo. El artículo 128 constitucional establece que todo funcionario público, sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, situación que se cumple mínimamente.

La coexistencia de trabajadores públicos regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional y trabajadores sujetos al apartado B de dicho artículo. Además, no se dispone de una regulación propia para el denominado personal de confianza. Aunado a lo anterior, se suele encontrar regulaciones internas que en parte dificulta el ejercicio de la administración de personal.

No se preocupan por la medición del desempeño y se acogen a la inamovilidad que les otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 6º.

Deberá trabajarse para conformar equipo y lograr que exista una nueva cultura laboral basada en el desempeño, los méritos y el trabajo a favor de la sociedad. Es necesario conjuntar el trabajo del personal operativo de los mandos, formando grupos de trabajo que brinden satisfactores sociales y generen los distintos servicios del ámbito público, basado todo esto en el principio de Igualdad de oportunidades, lo que, en términos del artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, los principios rectores dentro del sistema de serán la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

4.2. Sistemas de selección de personal

Un sistema de personal público es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal. Un sistema de servicio civil es este mismo conjunto pero considerando las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su función frente a la sociedad y bajo sistemas objetivos de evaluación para la promoción y permanencia. Esto significa garantizar a la ciudadanía la profesionalización y la objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial, no sin dejar de considerar la seguridad jurídica laboral de los mismos, toda vez, que requieren también del respeto a sus derechos laborales y garantías sociales, que las mismas leyes fundamentales les otorgan, tal es el caso de

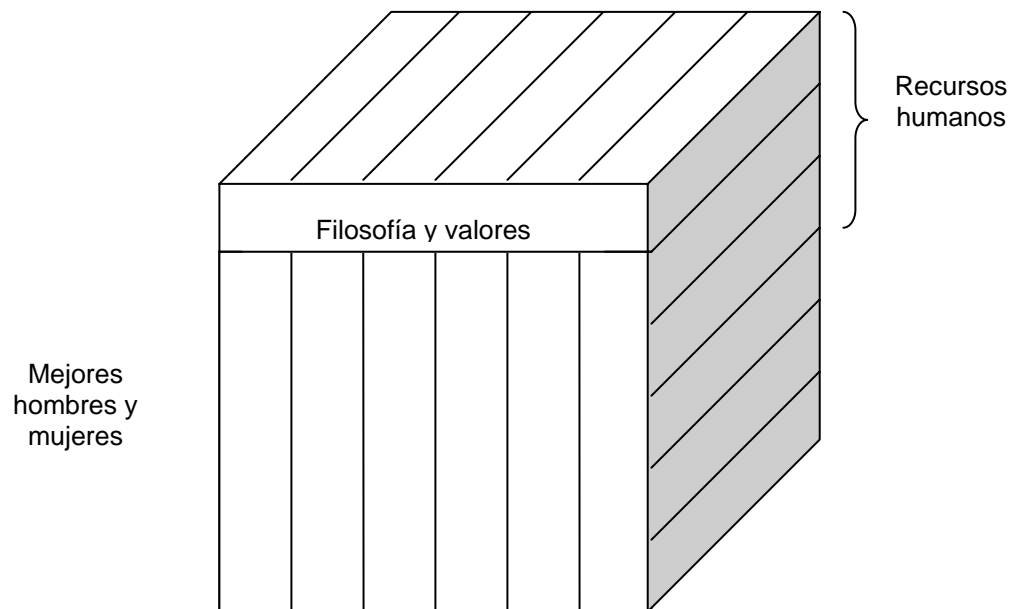
nuestra Constitución Política, al emanar de ella la garantía de igualdad de oportunidades y del derecho al trabajo digno y socialmente útil.

La configuración de un sistema de servicio civil surge de vincular tres estructuras: *la organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; *la de recursos humanos*, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública y que de acuerdo a nuestro punto de vista, representa un elemento importante para el desarrollo del personal burocrático; y *la salarial y de recompensas*, que establece los incentivos materiales para compensar el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado. La calidad de un servicio civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras¹⁰⁸. Cada uno de los subsistemas incluye, a su vez, una serie de componentes.

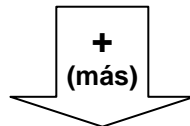
Sin duda, el vínculo entre estas tres estructuras más el régimen jurídico que se encargue de proteger los derechos de sus trabajadores desde el ingreso al sistema, lograría una mayor calidad y valoración del servicio público en México.

El gran reto es contar con una integración de todos y cada uno de los componentes, mismos que interactúan con otros elementos y sistemas de administración. Podemos visualizar el sistema mediante la siguiente ilustración:

¹⁰⁸ Esta forma de abordaje es como “enfoque O-RH” (Organización y Recursos Humanos).



Mejores servicios y mejores políticas públicas



Régimen jurídico Laboral para los Servidores públicos de Carrera

- | | |
|--|---------------------------|
| 1. Órgano y coordinador | 7. Expertos y consultores |
| 2. Instancias decisorias | 8. Equipo directo |
| 3. Normas y procedimientos | 9. Grupos de apoyo |
| 4. Estructuras organizativas y ocupacionales | 10. Recursos financieros |
| 5. Modalidades de actuación | 11. Recursos técnicos |
| 6. Monitoreo y evaluación | 12. Otros recursos |

Precisamente, un sistema de servicio civil debe partir de una filosofía y valores que recojan el sentir de una sociedad y un código de ética valedero para una situación pública responsable, transparente, eficaz y eficiente. Este marco de referencia pernearía todo el sistema y daría contenido a su misión y visión. No puede instituirse un sistema de servicio profesional sin contar con un servidor público cuya ética de actuación sea intachable. Esto tiene relación con un trabajo social amplio y una conciencia de todos los que laboran en el espacio público. Requiere, además, la vinculación entre estructuras ocupacionales, sistema de actuación, recursos de todo tipo y, sobre todo, no desvincularse del fin último: contar con las mejores mujeres y los mejores hombres para generar respuestas exitosas a la sociedad.

También es menester apoyar el sistema con grupos concedores del tema, con una dirección adecuada y con grupos de apoyo que instrumenten los distintos sistemas que conformarán el servicio profesional, apoyándose de la técnica y disponiendo de los recursos materiales para su funcionamiento.

Además, de que también es indispensable otorgar a esas mujeres y a esos hombres, como reconocimiento de su esfuerzo y capacidad, la seguridad jurídica que merecen, y que más que, a través de proporcionarles desde su ingreso al sistema, la estabilidad en el empleo, garantizándoles la protección de sus derechos como trabajadores, independientemente de ser considerados de confianza, puesto que desde el punto de vista de la Ley Federal del Trabajo son considerados trabajadores, pues, tal y como lo establece el artículo 8º de dicha ley, señala que: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal y subordinado." Y así también, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

siendo nuestra máxima ley, no distingue a los trabajadores como de base o de confianza, basándose entonces, en el principio de igualdad.

Por lo que, en la medida en que se logren integrar todos y cada uno de los elementos expuestos, sin perder de vista el propósito fundamental del servicio profesional, se logrará responder mejor a las situaciones socialmente problematizadas de nuestra sociedad, bajo un desarrollo constante y sostenido y produciendo beneficios para los servidores públicos, las áreas responsables de políticas públicas y en consecuencia para la sociedad en conjunto.

Para el caso de México, se ha puesto el acento en la profesionalización, lo cual significa un sistema de servicio civil preocupado por contar con profesionales en los puestos políticos, desarrollarlos y permitir su ascenso gracias a su calidad y formación constante. La profesionalización es una etapa del cambio institucional cuya finalidad es que las capacidades de gobierno se nutran de servidores públicos competentes, altamente calificados y con la mejor aptitud y actitud para ejercer la función pública en contexto de alta vinculación ciudadano-gobierno, con mayor capacidad de ejercicio de sus funciones, además de lograr en un mayor grado la igualdad de oportunidades.

Como bien advierte Ricardo Uvalle, “la profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional. Con la profesionalización, tanto el gobierno como la administración adquieren otro perfil institucional.”¹⁰⁹

Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos a establecer sistemas de servicio civil únicos para la administración pública. Las tendencias a la

¹⁰⁹ UVALLE BERONES, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México/ Retos y perspectivas, UNAM/ Plaza y Valdés, México, 2000.

diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener a personas altamente calificadas, desatendiendo sus capacidades, aptitudes y conocimientos, han conducido a una marcada fragmentación del sistema, al no utilizar las mismas consideraciones para el total de los servidores públicos, distinguiendo de alguna manera a los trabajadores al servicio del Estado.

En todo caso se ha buscado mejorar el perfil y desempeño de los servidores públicos. Se ha podido identificar al menos cuatro sistemas a través de los cuales se ha intentado introducir cambios para mejorar la calidad de las administraciones públicas:¹¹⁰

- Limitación del número de posiciones clave.- busca mejorar el desempeño de la gestión pública, basado en el papel crítico que puede jugar un reducido estrato de gerentes públicos (que, por lo general, no excede el cinco por ciento del total de personal de una administración central), y asignándolos a posiciones técnicas y gerenciales clave. De algún modo se trata de servidores públicos bien preparados y con altas remuneraciones. Este sistema presupone una capacidad divisoria muy adecuada y orientaciones claras a la implementación debida a las capacidades de las elites.
- Creación de un cuerpo de élite.- busca el reclutamiento de personas, a través de un sistema muy estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado.

¹¹⁰ Cfr. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO. Javier Salinas Narváez, Eliseo Rosales Ávalos (Coordinadores). Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Centro de Producción Editorial. México. 2004. p.96-98.

- Existencia de un sistema amplio de servicio civil.- requiere de una reducción radical en el volumen de personal y contar con herramientas gerenciales complejas para funcionar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito
- Constitución de una red paralela de consultores financiados por agencias internacionales.- consiste en introducir, en mayor o menor medida, un mecanismo de empleo de especialistas de alto y medio nivel, a través de un sistema paralelo de contrataciones de por parte de fundaciones u organismos financieros internacionales.

El reto es conformar un sistema basado en el desempeño, que permita el ascenso y la obtención de recompensas. Esto exige examen, análisis y recursos.

El sistema de administradores gubernamentales ha cumplido un papel relevante en cuanto a la posibilidad de formar y poner a disposición de la administración pública un cuerpo de profesionales idóneos y competentes. Los problemas que presenta el sistema se vinculan más con: los conflictos que acarrea la doble dependencia jerárquica y funcional; su reducido tamaño y su consecuente bajo impacto sobre la gestión pública; su concentración en funciones asesoras, más que ejecutivas, que eran el propósito inicial; la falta de un sistema de evaluación e incentivos que discrimine mejor las capacidades relativas de los integrantes del cuerpo.

El mayor problema que presenta el establecimiento de un sistema de servicio civil generalizado deriva de la dificultad que supone el paso de un

sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación, etcétera), la resistencia al cambio, y los mayores incentivos materiales que exige tal sistema.

Además de los aspectos mencionados, se pueden identificar regímenes jurídicos diferentes, con dos claras tendencias: el primero, un régimen jurídico básico, que maneja un sistema escalafonario general y único, y el segundo, una multiplicidad de regímenes de personal, en gran parte determinados por la búsqueda de condiciones más favorables de algunos.

Sin embargo, al diferenciar los sistemas de selección de personal, ha creado desigualdades y violentado el principio de igualdad de oportunidades, favoreciendo inclusive la desmotivación del servidor público.

En México, se ha establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la constitución de comités técnicos de Profesionalización y Selección por parte de cada secretaría, que, dada su constitución, resultan inoperantes, pues las labores son amplias.

Tal y como señalamos en el Capítulo III, de la presente Tesis, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal, establece la existencia de siete subsistemas, que conforman el Sistema Profesional de Carrera, al que indistintamente se denomina modelo. Dichos subsistemas son:

- Planeación de Recursos Humanos
- Ingreso
- Desarrollo Profesional

- Capacitación y Certificación de Capacidades
- Evaluación del Desempeño
- Separación
- Control y Evaluación

No obstante, la implementación de este sistema, es necesario revisar el actual estado que guarda el mismo en cuanto a su funcionamiento, en el sentido de que los subsistemas en sí mismos, no son el problema, pues no son más que el reflejo de un proceso ordenado de empleo en cualquier organización, sea pública o de carácter privado.

Puesto que, el verdadero problema radica en dos aspectos centrales: la falta de cultura sobre el tema en el sector público y las diferencias entre las dependencias para atender el sistema o modelo de manera integral, pues mientras unas han avanzado considerablemente en el reclutamiento y selección, otras continúan haciéndolo en certificación de capacidades y otras en evaluación de desempeño.

Constituye entonces, un desafío la homologación de las capacidades institucionales mediante una adecuada reglamentación de la Ley y políticas claras de personal público que eviten la dispersión de esfuerzos, pero sobre todo la simulación en las dependencias respecto al ingreso y selección de su personal, dejando que la evaluación de capacidades sea un mero trámite; y procurando el real funcionamiento del sistema, apegándose siempre a la selección de personal basado en las aptitudes y capacidades de las mujeres y hombres que se incorporen a la función pública, haciendo valer en todo su esplendor el Principio de Igualdad de oportunidades.

4.3. Factores escalafonarios establecidos en las fracciones I y II del artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal del Trabajo ha contemplado un capítulo especial para hacer referencia exclusiva al llamado derecho de Escalafón, el cual hace partida en el Capítulo IV, del artículo 154 al 160, en el que se comprende, el derecho al ascenso o escalafonario, así como la igualdad de oportunidades para los trabajadores que pretendan mejorar de nivel a través del reconocimiento de su esfuerzo, en tal virtud y de forma supletoria, dicha ley establece a la letra en su artículo 154 que: “ Los patrones estarán obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos...”

Así mismo, el artículo 159 de la Ley Federal del Trabajo, dentro de su párrafo segundo, señala que: “En igualdad de condiciones, se preferirá al trabajador que tenga a su cargo una familia y, de subsistir la igualdad, al que previo examen, acredite mayor aptitud”; este artículo, resulta un fundamento para el desarrollo de la presente tesis, ya que, la garantía del trabajo, siempre se verá ligada con el principio de igualdad de oportunidades, así como con la capacidad de desempeño de un puesto; sin embargo, nuestra legislación ha sido omisa en lo que se refiere a las garantías de los servidores públicos denominados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como de confianza, toda vez que la misma, ha dejado fuera de su aplicabilidad a estos trabajadores, dejándolos también excluidos del sistema escalafonario, contemplado por la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, por lo que, ni aún con la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se ha logrado el íntegro cumplimiento de dicho precepto legal, puesto que, aún falta mucho para poder otorgarle al mismo servidor público, la plena seguridad jurídica que en materia de trabajo se refiere.

Resulta, entonces, una falacia el hecho de que los trabajadores al servicio del Estado ocuparán un cargo superior a través del reconocimiento curricular o del mismo mérito, pues sólo basta darse cuenta, de la falta de estabilidad jurídica de los trabajadores denominados como de confianza, los cuales han sido excluidos del régimen burocrático. Quizá para muchos, no es conveniente otorgar la estabilidad en el empleo a los trabajadores con esta denominación, sin embargo, como parte del reconocimiento a su esfuerzo y dedicación al servicio del Estado, sería preciso por lo menos otorgarle al momento de ingresar y formar parte de un sistema profesional de carrera, que se basa primordialmente en los principios de Legalidad, Objetividad, Imparcialidad, Equidad y Competencia por Mérito, entre otros, la seguridad jurídica que merecen, mediante la figura jurídica denominada “nombramiento”.

Pero, la Ley Federal del Trabajo, no es la única que prevé el derecho escalafonario, puesto que, la Ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional o Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también dedica en su Título Tercero, todo lo referente al llamado Escalafón en la Administración Pública, especialmente en sus artículos del 47 al 66, entendiendo al Escalafón como: “el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de asenso de los trabajadores y autorizar las permutas.”

Sin embargo, en el artículo 48 y en relación con el 8º de la Ley Burocrática, se estima que tendrán derecho a participar en los concursos de escalafón, todos los trabajadores de base, dejando en el limbo jurídico a los denominados trabajadores de confianza; lo que ha orillado, a la creación de un sistema que incluye a los llamados trabajadores de confianza, y nos referimos particularmente al denominado Sistema Profesional de Carrera en la

Administración Pública Federal, el cual ha tomado como referencia al Sistema Escalonario, y que se basa particularmente en el mérito; los factores para acceder a dicho sistema, los encontramos establecidos en el artículo 50 de la Ley Burocrática, que considera tales como:

- Los conocimientos (fracción I);
- La aptitud (fracción II);
- La antigüedad (fracción III); y
- La disciplina y puntualidad(fracción IV);

Pero, para nuestro estudio, sólo haremos hincapié a los contenidos en las fracciones I y II del artículo en comento (artículo 50), que versan sobre los conocimientos y las aptitudes respectivamente.

La movilidad en el Sistema Profesional de Carrera, y que de alguna manera se encuentra basado en el Sistema de Escalafón contenido en las Leyes laborales, podrá seguir las trayectorias que se encuentran incluidas en el **artículo 39** de la Ley del mismo nombre y que mencionamos en el Capítulo anterior del presente trabajo de investigación, las cuales pueden ser:

- Vertical: Trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad.
- Horizontal: Trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se

comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

Sin embargo, esto se traduce al derecho de ser ascendido cuando se está ya dentro de la función pública, pero, existen dos factores escalafonarios, contemplados por el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus fracciones I y II, que son considerados por el Sistema Profesional de Carrera, para poder acceder u ocupar un cargo público en la Administración Pública, los cuales corresponden a: los Conocimientos y Aptitudes del aspirante a ocupar el puesto y, o el cargo.

4.3.1. Conocimientos

Como ya hemos señalado en líneas anteriores, el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sirvió como base para la creación de un nuevo sistema que contemplara el derecho de asenso de los denominados por la misma ley como trabajadores de confianza, tomando a su vez como pilar los factores escalafonarios contemplados por las fracciones I y II de este precepto legal.

Y por tal motivo, comenzaremos por señalar que, la fracción I del artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considera como factor escalafonario a los “Conocimientos”, los cuales define en el inciso a) de dicho fundamento como: “La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza”.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, considera este factor escalafonario (los Conocimientos), como un factor de selección y permanencia en el sistema, por lo que dentro de su artículo 13, fracción V, establece como función del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto.
- La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.

Sin embargo, los conocimientos resultan un factor determinante no sólo para el ingreso al servicio público, sino como un elemento indispensable para lograr la permanencia dentro del mismo, toda vez que, no sólo se requiere de la capacidad cognoscitiva para lograr el buen desempeño, sino que también debe conjugarse con la especialización, actualización y educación formal, para efecto de contar con los mayormente aptos y capacitados para desempeñar cualquier cargo, lo anterior sin dejar a un lado las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres; es decir brindar a todos por igual la oportunidad de adquirir los conocimientos adecuados para el desarrollo como servidor público dentro de la dependencia de que se trate, dándole pleno cumplimiento al derecho contemplado por el artículo 5º en relación con el artículo 123, en su apartado B, fracciones VII y VIII de nuestra Constitución, preceptos que, además de establecer la libertad de elegir la profesión o trabajo al que se queremos dedicarnos, advierten que, la designación del personal dentro del sector público, deberá hacerse mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes;

tal es la importancia que se le da a estos factores, que , también establece que será el Estado quien organizará escuelas de administración pública. Consintiendo también, el derecho de los trabajadores de ascender en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, en igualdad de condiciones.

Se puede decir que en México, se han fijado las bases de forma normativa para la implementación del servicio civil de carrera, basándose primordialmente en lo señalado por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado "B", que detalla lo siguiente:

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

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

En México en algunas dependencias a nivel federal se han realizado bajo diversos enfoques y con distintos alcances procesos para la profesionalización del servicio público a fin de adaptarse a las nuevas realidades; sin embargo estos esfuerzos no han sido de manera integral, sino se han venido realizando en forma parcial, en diversas dependencias de la administración pública federal.

Asimismo, el artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, al definir la selección como “el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema”, toma como punto de análisis para la selección de personal a los conocimientos, mismos que deberá fusionarse con los demás factores de selección para poder elegir al mas apto (punto que veremos posteriormente), y cuyo propósito es el garantizar el acceso de los

candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

Dentro del sistema de selección, 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, reafirmando de alguna manera lo garantizado por nuestra Carta Magna.

Para la determinación de los resultados de dichas evaluaciones, los Comités podrán auxiliarse de expertos en la materia; es decir, existirán peritos en cuanto al cargo a desempeñar por el aspirante, los cuales determinarán si el concursante cuenta con los conocimientos pertinentes para el desempeño del cargo.

Sin embargo, 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.

Por lo que, el sistema del Servicio Profesional de Carrera señala que 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, pero no será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria (artículo 31 de la Ley del Servicio

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal). Cuestión que es de analizarse, toda vez que, como anteriormente hemos señalado se trata de la conjunción de todos los factores de selección, para determinar quien será el más apto para desempeñar el cargo.

En la actualidad se carece de un estudio integral sobre las condiciones de trabajo de los burócratas, sus niveles de escolaridad y sus aptitudes, así como el impacto en su desempeño que tienen la capacitación que reciben y su participación en la definición de los programas de trabajo de las instituciones; por lo que, es necesario encontrar una solución para resolver esta situación para efectos de poder cumplir con los nuevos lineamientos que establece la ley de profesionalización.

Es así que, se requiere pues, de un órgano especializado que se encargue tanto de la capacitación, como del registro, estudio y análisis de la trayectoria laboral y, o curricular de aquellos que estén dispuestos a ingresar al servicio público en la Administración Pública, y que vele los derechos laborales y garantías que comprenden la estabilidad en el empleo, no sin antes determinar quien posee mayor capacidad para desempeñar el cargo del puesto vacante; es decir, que haya sido objeto de las evaluaciones respectivas.

Se sostiene además que el servicio civil de carrera provea de reglamentación con el fin de que los servidores públicos, ingresen, permanezcan y asciendan en los escalafones del servicio, con base en principios de preparación académica, mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, así como la especialización en el desempeño de la función pública, por lo que, no basta solamente con los conocimientos con que cuenten los aspirantes a un puesto vacante, sino también con el perfeccionamiento de la función pública que desempeñen al estar dentro de la

administración pública, para así lograr la estabilidad en el empleo, garantía de los trabajadores, misma que otorga nuestra Constitución.

Es entonces que, para cubrir el Perfil del puesto (requisitos y capacidades necesarios de la persona para desarrollar adecuadamente las funciones relacionadas con un puesto), es necesario además de contar con los conocimientos fundamentales para el desempeño del mismo y la preparación constante como servidor público, contar con la capacitación adecuada la cual debería otorgarse previa al ingreso y durante la permanencia en el sistema.

Es en el proceso de Reclutamiento al momento de atraer aspirantes con el perfil y requisitos necesarios para ocupar una plaza vacante cuyo rango esté previsto dentro del Servicio Profesional de Carrera, cuando previo al ingreso al sistema deba ser proporcionada la capacitación a dichos aspirantes.

Pues es en el proceso de Selección, donde se puede identificar y evaluar las capacidades, conocimientos y habilidades de los aspirantes a ingresar al Sistema, con el fin de determinar a los más aptos para el puesto vacante; sin embargo, es necesario que los aspirantes también cuenten con una determinada capacitación, la cual se imparta previamente al ingreso.

Estos dos procesos son llevados a cabo por las Direcciones Generales de Recursos Humanos, homólogas o equivalentes, quienes deberán definir la descripción, perfil y valor de los puestos sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, conforme a lo establecido por la Unidad. Asimismo, dicha descripción, perfil y valor se someterá a la consideración del Comité Técnico de Profesionalización correspondiente.

Es de mencionarse que el Acuerdo por el que se emiten Lineamientos para el Subsistema de Ingreso al Servicio Profesional De Carrera; y las Guías para la Elaboración y Aplicación de Mecanismos y Herramientas de Evaluación para el Proceso de Selección, señala en su artículo 13, inciso d), que las convocatorias a difundirse en las páginas electrónicas de la Dependencia u Órgano Desconcentrado y en la página de Internet www.trabajaen.gob.mx contendrán (además de la especificación de los demás elementos señalados en los diversos incisos de dicho precepto):

“ d) El Perfil que deberá reunir el aspirante, comprendiendo: Experiencia Laboral (especificando áreas y años de experiencia), Nivel Académico (especificando grado; y área de conocimiento si se requiere), y si fuere el caso otros que se determinen por el Comité.”

Por lo que, reiterando en el mismo sentido, es importante tanto el contar con los conocimientos necesarios para desempeñar una plaza dentro de la administración Pública, como el hecho de obtener la capacitación necesaria, previa al ingreso.

4.3.2. Aptitudes

Como anteriormente hemos hecho referencia, el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sirvió como base para la creación de un nuevo sistema que contemplara el derecho de asenso de los denominados por la misma ley, como trabajadores de confianza, dando origen al Sistema Profesional de Carrera, y es en este punto especialmente, donde veremos que la fracción II del precepto antes mencionado también ha sido punto de partida para la implementación del sistema de profesionalización de

servidores públicos en la administración pública, toda vez que, consiste en uno de los pilares o soportes jurídicos- laborales para lograr el óptimo funcionamiento de dicho sistema, ya que el mismo establece como factor de selección para ocupar una plaza el ser apto para desempeñar el cargo de que se trate.

Es así que, el artículo en comento, define en su inciso b) a la “Aptitud” como: “La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficacia para llevar a cabo una actividad determinada”; convirtiéndose entonces, en un factor que la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en su artículo 21, fracción III, determina como requisito para poder Ingresar al Sistema, señalando:

“Artículo 21.- El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público...”

Es decir, el Subsistema de Ingreso (del Sistema Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal), es quien determinará mediante el proceso de Selección, quien ó quienes son los aspirantes que cuentan con las facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficacia, para desempeñar el cargo a desempeñar, misma circunstancia que en el artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se ha contemplado de la siguiente forma:

“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...”

Este procedimiento de selección, comprende exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como elementos de valoración que son determinados por el Comité respectivo, apegándose en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar, lo que significa aumentar el nivel de calidad en el servicio público, en razón de factores que las leyes laborales han contemplado.

Así también, el sistema del servicio profesional, ha estimado como propósito de dicho procedimiento, el asegurar la participación en igualdad de oportunidades; principio establecido tanto por nuestra Carta Magna, como por todas las leyes laborales, además de reconocer el mérito de los participantes.

Por lo que, tal y como hemos mencionado en líneas anteriores, 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; tal y como lo establece la Ley en análisis, en el artículo 31, no siendo elemento único de valoración, el resultado del examen de conocimientos, excepto en los casos de que los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Sin embargo, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, ha incluido en su artículo 4, el denominado “Principio de Competencia por Mérito”, al cual deberán sujetarse: tanto, la actuación de los servidores públicos de carrera como la operación del Sistema, cumpliendo entonces con la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades,

experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales, considerando en igualdad de oportunidades a los más aptos.

Por tal motivo, el Reglamento, en mención en su artículo 21, señala que los procesos del Subsistema de Ingreso (Reclutamiento y Selección), tienen como propósito atraer a los mejores candidatos (los más aptos) para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes, procurando que la persona a ocupar el cargo reúna el perfil adecuado para ocupar la plaza o plazas objeto del concurso, así como los requisitos de carácter legal, académico, laboral u otros que se determinen.

Asimismo, habremos que remitirnos a lo dispuesto en el artículo 25 de dicho fundamento, pues es en éste precepto, donde se contiene el proceso de selección, así como las fases que comprende, siendo prácticamente dos fases y, o, etapas:

La Primera denominada tanto por la Ley, como por el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera como de Revisión curricular.

La Segunda como de Evaluación de las capacidades, que a su vez se integra de dos etapas o subetapas:

- La de evaluación de las capacidades de visión del servicio público, y
- La de evaluación de las capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto.

Donde en la fase de evaluación de capacidades se aplicarán las herramientas y mecanismos de evaluación que permitan a los aspirantes la demostración o acreditación de las capacidades siguientes:

- De visión de servicio público
- Las dos capacidades gerenciales y las dos capacidades técnicas que determinen los Comités de Profesionalización respectivos como las más importantes para el desempeño del puesto de que se trate, de acuerdo con la descripción del mismo. (artículo 27 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera)

Son las mismas dependencias, a través de su Dirección General de Recursos Humanos correspondiente, las responsables de la aplicación de dichos mecanismos y herramientas en los procesos de selección, mismas que observan preferentemente el nivel de dominio por los aspirantes, así como sus habilidades, actitudes, conocimientos y experiencia de los mismos. Tratando de evaluar, sí laboralmente cuentan con los requisitos necesarios para ocupar y después desempeñar el cargo de que se trate.

El Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Subsistema de Ingreso al Servicio Profesional De Carrera; y las Guías para la Elaboración y Aplicación de Mecanismos y Herramientas de Evaluación para el Proceso de Selección, plantea el esquema general de evaluación de capacidades previsto por el artículo 27 del Reglamento aplicable al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, pues a través de su artículo 26 y demás aplicables, señala que la evaluación de capacidades se desarrollará conforme a lo siguiente:

Primero, en la etapa de evaluación de Visión del Servicio Público, se aplicarán las herramientas para demostrar los valores de bien común, transparencia, rendición de cuentas e integridad (fracción I)

Segundo, en la etapa de evaluación de Capacidades Gerenciales, (fracción II), el Comité determinará las dos capacidades gerenciales de entre las siguientes:

- visión estratégica
- liderazgo
- orientación a resultados
- trabajo en equipo y;
- negociación

Y tercero, la evaluación de Capacidades Técnicas, será establecida por cada Dependencia conforme al perfil funcional previamente determinado y publicado en la Convocatoria cuyo resultado deberá ser documentado utilizando una escala de cero a diez, integrado al sistema de puntos correspondiente. (fracción III)

De modo general a todos los aspirantes se aplicarán la evaluación de capacidades gerenciales y técnicas. No obstante, cuando la vacante en concurso sea de los niveles de Director General o Director General Adjunto, se aplicará el mecanismo de simulación denominado Centro de Evaluación (técnica de observación y recopilación de evidencias de comportamiento, mediante simulaciones o situaciones equiparables a las encontradas en un puesto ó institución), lo cual deberá realizarse conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de dicho Acuerdo, donde se señala que, podrá aplicarse este mecanismo de simulación por parte del Comité Técnico de Profesionalización y Selección, hasta diez aspirantes que hubieran acreditado con los resultados más altos el esquema general de evaluación.

Pero la incógnita es, ¿Es la misma dependencia quien puede determinar de manera transparente, la aptitud de los aspirantes?, ya que, aún no se ha podido tener conocimiento de resultados de eficiencia y eficacia en los procesos de selección de personal, así como su rendimiento y permanencia en los puestos, para efectos de poder establecer una medida que califique al servicio civil de carrera como una política exitosa; y sobre todo en el ámbito de las garantías laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

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

Como ya hemos mencionado en repetidas ocasiones, la profesionalización del servicio público y su institucionalización, de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), se diseñó primordialmente para normar y administrar el ingreso, la permanencia y el desarrollo de los recursos humanos en el servicio público, esto, con base en el mérito, la igualdad de oportunidades y la generación de beneficios para la sociedad; sin embargo, esto no queda ahí, puesto que, debe lograrse a través de un lerdo proceso, pues tiene que irse adaptando a las circunstancias y problemáticas que día con día se enfrenta el Sistema Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ya que, desde la entrada en vigor de la Ley, así como durante el transcurso de su aplicación, se han detectado notables huecos en diversos aspectos, principalmente en materia de derechos laborales se refiere, estando sometida dicha Ley a constantes cambios y reformas, y con ello la emisión de diversas disposiciones, toda vez que, entre septiembre de 2005 y julio de 2006 se emitieron diversas disposiciones normativas, así también una reforma en abril del 2007, en cuanto hace al artículo 8º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera; esto, con el propósito de mejorar la

operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, entre las que destacan las siguientes (ver ANEXOS 2 y 3):

MARCO NORMATIVO DE SEPTIEMBRE DE 2005 A JULIO DEL 2006

FECHA	DISPOSICIONES
1 de septiembre de 2005	Se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforma el Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, mediante el cual queda exenta de la aplicación de dicha ley la Secretaría de Relaciones Exteriores.
18 de octubre de 2005	Se publicó en el DOF el Acuerdo que tiene por objeto modificar los numerales 2.8, 2.9, 3.1, primer párrafo y 3.2, así como las tablas 1 y 2 del Anexo Único de los Lineamientos generales para integrar y autorizar los gabinetes de apoyo en las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados, publicados el 31 de marzo de 2005.
20 de octubre de 2005	Se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Operativo Anual del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada para el año 2005.
15 de diciembre de 2005	Se publicaron en el DOF los Lineamientos para la operación del Sistema Informático RH net.
16 de diciembre de 2005	Se publicaron en el DOF los Lineamientos para la descripción, evaluación y certificación de capacidades.
9 de enero de 2006	Se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, particularmente los artículos 2, 13, 14, 30 y 32, a fin de integrar el enfoque de género.
27 de enero de 2006	Se establecieron las políticas para realizar movimientos laterales con servidores públicos de libre designación, a fin de propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, mediante el oficio No. SP/100/0072/2006.

16 de junio de 2006	Se emitió la Guía Metodológica para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades Técnicas, a través del oficio No. SSFP/408/0032.
3 de julio de 2006	Se publicó en el DOF el Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer el Programa Operativo Anual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada para el año 2006.
14 de julio de 2006	Se publicó en el DOF el Acuerdo que tiene por objeto modificar el cuadro de nivel jerárquico máximo previsto en el numeral 3.2 de los Lineamientos Generales para integrar y autorizar los gabinetes de apoyo en las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados, publicados el 31 de marzo de 2005 y modificado mediante el diverso publicado el 18 de octubre de 2005.

FUENTE: SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Entre enero y junio de 2006, como parte de las políticas diseñadas para la aplicación del Servicio Profesional de Carrera, se desarrolló el Modelo Operativo de Recursos Humanos con el fin de promover el Desarrollo Integral de Mandos en la Administración Pública Federal. Asimismo, al mes de junio de ese mismo año, las plazas que conforman la Administración Pública Centralizada ascendieron a 649 187 (incluyendo plazas de personal operativo y de mando superior).

Es importante destacar que el número de puestos sujetos al SPC no es fijo, varía constantemente en el tiempo como resultado de tres factores principales: el número de instituciones sujetas a la Ley del SPC; los movimientos organizacionales que se realizan al interior de cada institución (renivelación y conversión); y aplicación de programas de separación individual (Retiro Voluntario).

Tan es así que, por ejemplo, el 1 de septiembre de 2005 se publicó en el

DOF el decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por lo que al 2 de septiembre de 2005, el número de instituciones en que aplica dicha Ley eran 75, comprendidas 14 Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y 60 órganos desconcentrados; sin embargo, el 7 de septiembre de 2005 se publicó en el DOF el decreto por el que se crea el órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Bioética, aumentando a 76 el número de dichas instituciones. El 27 de junio de 2006 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda, lo que implicó que la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) modificara su naturaleza jurídica a organismo descentralizado, por lo que el número de órganos desconcentrados nuevamente quedó en 60, y el total y el número de instituciones en 75.

Siendo el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos en coordinación con las dependencias, el encargado de determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiere la Administración Pública Federal para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Actualmente el Subsistema de Ingreso, opera de manera descentralizada a través del **portal www.trabajaen.gob.mx**, el cual proporciona herramientas para evaluar las capacidades gerenciales y de visión de servicio público en línea. Entre los principales resultados obtenidos al 11 de mayo de 2006, destacan los siguientes:

- Para el caso de ingreso, según los datos preliminares obtenidos de trabajaen al 11 de mayo de 2006, se captó un total de 1 334 960 solicitudes en dicho portal y se registró a 188 449 aspirantes, de los cuales 125 409 han concursado. De los 4 849 concursos realizados a

esa fecha, se obtuvo ganador en 2 496 de ellos, se declararon desiertos 1 490 concursos y 1 319 no habían terminado su proceso.

- De igual manera, es preciso señalar que inició el funcionamiento del portal trabajaen en RH net, lo que permitirá su interconexión directa con los demás subsistemas del SPC y mejoras generales.
- Los movimientos laterales de servidores públicos de libre designación con fecha de corte al 31 de enero de 2006 fueron 103. Los servidores públicos de libre designación del 1° de febrero al 21 de julio de 2006 fueron 75.

4.4.1. Problemas antes de las Reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal

Desde la aprobación y durante el proceso de aplicación y vigencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, fueron surgiendo diversos obstáculos: los de orden llamémosle laboral y los de orden político, ligados unos y otros de manera casi estructural. Tanto las referencias históricas utilizadas como las interpretaciones y explicaciones formuladas, abarcan el ámbito ejecutivo de gobierno y el de la administración pública federal; particularmente hablamos del periodo que abarca desde la entrada en vigor de dicha ley en octubre del 2003, hasta antes de la primera reforma a la Ley en comento, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 2005, cuyo periodo fue materia de análisis respecto el real funcionamiento y eficacia de dicho régimen.

De ahí que resulte una situación dual; por una lado se toman decisiones y aparecen organizaciones con clara vocación de incidir en la modernización y profesionalización, al mismo tiempo que, por el otro también aparecen y se sobreponen agencias cuya naturaleza y tareas tienen que ver con la defensa de derechos. La profesionalización va tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Aparecen preocupaciones que se mueven en el amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Por ello, es menester mencionar que desde antes y hasta la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera los organismos y dependencias públicas fueron adoptando formas de contratación, promoción, capacitación y hasta despido inspiradas en esquemas de carrera, pero que correspondían más a una decisión voluntaria y unilateral de las mismas dependencias, que obligaba a que cada organismo ajustara sus esquemas de profesionalización y empleo a propósitos específicos, sin mediar y respetar los derechos laborales de los servidores públicos; sin embargo, como se mencionó no fue sino hasta octubre de 2003, cuando entra en vigor la ley que normaría la carrera profesional para el servicio público; pero esto no queda ahí, pues conforme avanzaba respecto a su aplicación, fueron surgiendo diversos problemas no previstos en la ley original.

Y es entonces, que se pueden apuntar algunos elementos respecto a la operación de los subsistemas que llegarían a convertirse en limitantes para lograr un adecuado funcionamiento de dicho sistema.

En el de ingreso, y parte medular del tema que nos ocupa, por ejemplo, durante este periodo de transición, existen serias dudas sobre la pertinencia de los exámenes de medición de capacidades y de visión de gobierno, puesto que

en lugar de medir las habilidades de los candidatos, se limitan a recoger sus impresiones sobre su trabajo. Resultan pruebas auto-referenciales que no ofrecen claros márgenes para discriminar información y menos aún para seleccionar a los 'mejores'. Quizá se podría pensar en utilizar otro tipo de pruebas que resultaran más adecuadas para jerarquizar y seleccionar. Uno de los problemas que los servicios civiles intentan resolver es justamente evitar el favoritismo en la selección de los funcionarios de carrera; sin embargo, el sistema no queda inmunizado para ello, dado que en el reclutamiento está previsto que intervengan las agencias responsables y la Secretaría de la Función Pública. En la práctica la Secretaría de la Función Pública está intentando centralizar el proceso para lograr un mayor control, lo que de entrada invalida la propuesta original que buscaba mayor participación y responsabilidad del resto de las dependencias de la administración pública federal.

En el subsistema de planeación y recursos humanos, se ha ido actuado mucho más lentamente de lo previsto en el calendario original, puesto que, el proceso para fijar los perfiles deseables de los puestos que serían sometidos a concurso, resultó lento y incumpléndose en el tiempo que se había previsto. Esto se debió no sólo a que las dependencias han resultado incapaces de integrarlos a tiempo, sino a que la Secretaría de la Función Pública a menudo los rechaza porque no cumplen con sus estándares. El resultado es que las plazas permanecen congeladas y no se satisfacen a tiempo las necesidades de personal de las dependencias. Por lo que se carece de una efectiva tarea de coordinación por parte de la Secretaría de la Función Pública con las agencias y sus comités; este problema afectaría, sin duda, la gestión pública a largo plazo.

El principal riesgo en el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, es que aún, no son oportunamente atendidas las necesidades de

las dependencias, y, que como la operación actual está indicando, los exámenes de certificación se convierten en un trámite burocrático más. Sin embargo, respecto a la puesta en marcha de programas para lograr que los funcionarios se capaciten y desarrollen, ya se registran fuertes restricciones para utilizar programas electrónicos.

No obstante, durante éste periodo, el subsistema de evaluación del desempeño es el que presenta las fallas más graves. En primer lugar, porque las dependencias no lograron entregar a tiempo sus metas anuales; esto es fundamental, puesto que, está previsto que éstas deberán considerarse para que los comités puedan realizar las evaluaciones del desempeño para el año siguiente. Debiéndolas entregar en diciembre, se registran dependencias que las han entregado en junio del año siguiente, lo que ha impactado sensiblemente la calidad y oportunidad de las evaluaciones. Las evaluaciones buscan medir tanto el desempeño individual como el de los distintos departamentos de las dependencias federales. Para ello es necesario que se especifiquen tanto las metas de los funcionarios como las de las agencias en cuestión. Correspondiéndole esta tarea a la Dirección General de Recursos Humanos de cada dependencia y, según se establece en los lineamientos expedidos para ese efecto, las evaluaciones se realizan semestralmente en los meses de julio y agosto, y también anualmente entre enero y febrero. La dependencia en cuestión puede sugerir modificaciones a los indicadores que se establecieron para la medición del desempeño hasta el mes de abril; después de ese plazo ya no tiene ninguna intervención en el proceso. Para aprobar los exámenes los funcionarios sometidos al proceso de evaluación deberán obtener una calificación por encima de los 75 puntos, señalándose de manera adicional, que dos resultados negativos causan la pérdida del cargo.

Una clara omisión de la ley es que no incluye ninguna medida destinada a que castigar su incumplimiento y el mal funcionamiento del sistema. Las sanciones se limitan a faltas administrativas especificadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No se castiga el incumplimiento o la violación que puedan cometer las distintas dependencias. Una de las contradicciones en el diseño del sistema es que si bien la ley delega todas las responsabilidades directivas a la Secretaría de la Función Pública, también pide que las ejerza en coordinación con las dependencias mediante los comités, y como ya señalamos anteriormente, esto se complica debido a la falta de coordinación entre ambas. En el modelo original la delegación de estas facultades a las dependencias se pensó como un elemento que ayudaría a evitar retrasos en la gestión de recursos humanos, superándose, con ello, el sistema que favorecería la centralización de todas las decisiones, con los consecuentes costos negativos, tal como ha ocurrido en los servicios civiles de otros países.

Por lo que, esto deja dos alternativas: primero, que la Secretaría de la Función Pública incumpla centralizando la dirección del sistema o segundo, que efectivamente se aliente la descentralización de la gestión de recursos humanos sin una efectiva dirección. Respecto de estas dos alternativas la Secretaría de la Función Pública opta por la primera vía. Sus críticos señalan que la Secretaría de la Función Pública ha equivocado su papel convirtiéndose en la ejecutora del sistema, cuando en realidad debiera tener un papel normativo solamente. Sin embargo, resulta complicado corregir la operación del sistema, si dicha Secretaría no cuenta con todos los recursos para poder cumplir con lo que el modelo señala.

Otro problema u obstáculo que se presenta durante esta etapa, es que persisten serias dudas en torno a la continuidad del sistema de servicio

profesional, toda vez que, el cambio de gobierno podría echar por la borda al servicio civil ante la falta de interés de actores políticos relevantes y la ciudadanía por su mantenimiento. Aunque, la ley señala que los funcionarios que han entrado a la administración pública federal desde 2003 forman parte del servicio profesional y por tanto no pueden ser arbitrariamente removidos de sus cargos, en la práctica las mediciones de desempeño pudieran utilizarse para deshacerse de funcionarios de la anterior administración.

Asimismo, la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF), trajo consecuencias negativas en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), tanto para los miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) como para los funcionarios susceptibles de certificación con muchos años de experiencia en la Cancillería. Pues, el intento de aplicar dos leyes (LSPCAPF y la Ley del Servicio Exterior Mexicano LSEM) en una misma institución ocasionó un conflicto de leyes que la SRE y la SFP (Secretaría de la Función Pública).

Ante el conflicto de leyes derivado de la aplicación de dos ordenamientos sobre el servicio civil de carrera en una misma institución (la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Exterior Mexicano), la SRE y la SFP (Secretaría de la Función Pública) se suscribieron acuerdos que resultaron en detrimento de todo el personal de la Cancillería, al vulnerar derechos de todos sus servidores públicos: miembros y no miembros del SEM.

Ya que, la aplicación forzada de LSPCAPF afectó gravemente el funcionamiento mismo de la Secretaría de Relaciones Exteriores al propiciar el nombramiento de funcionarios que no son miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM), en puestos que requieren de especialización y conocimiento de la Cancillería, desplazando en los hechos al personal de carrera que reúne

esos requisitos. Reduciendo la disponibilidad de puestos para el SEM en México, no obstante el principio establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento que obliga a las autoridades a llevar a cabo un programa anual de rotación, equilibrado y con plazos determinados de tiempo, con base en un Catálogo General de Puestos, a fin de asegurar que los miembros del SEM sirvan tanto en el exterior como en la Cancillería a lo largo de su carrera. El principio obligatorio de la rotación no es accesorio: es central para asegurar la participación, formación y actualización de los funcionarios permanentes del Estado que tienen la responsabilidad de representarlo en el extranjero, y de ejecutar la política exterior de México.

Por lo que, esto mantenía la inequidad, respecto a que cualquier funcionario miembro del servicio profesional de carrera pudiese ingresar y obtener un nombramiento definitivo en la SRE, pero ningún miembro del SEM tenga esa misma posibilidad y pueda desempeñarse, por ejemplo, en cualquiera de las diversas áreas de asuntos internacionales que existen en las otras Secretarías de Estado que forman la Administración Pública Federal (a menos que renuncie al SEM, ya que al estar exentos sus miembros de la aplicación de la LSPCAPF, la posibilidad de ir comisionado a otras entidades o dependencias del Ejecutivo como prevé la LSEM queda cerrada y se limitan prácticamente las posibilidades de solicitar una licencia sin goce de sueldo para tales propósitos, al estar ésta sujeta a la aceptación de las autoridades de la SRE. y a la eventual aprobación de un retorno condicionado para desempeñar nuevamente un puesto en la SRE). Al amparo del último acuerdo suscrito entre la SRE y la SFP era previsible que continuaran los nombramientos discrecionales de funcionarios de libre designación, ajenos a la institución, a expensas de los derechos y obligaciones del SEM y aun de la profesionalización de los servidores públicos de Cancillería mexicana.

Debido a este problema que se enfrentó en el año 2005, se da pauta para lograr una reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, y la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 2005, cuyo propósito al reformar el artículo 8º de dicha ley, consistía en poner fin a la confusión, ambigüedad e incertidumbre jurídica y laboral que se había generado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, puesto que, la iniciativa reconoce el derecho de aquellos funcionarios profesionalizables que han probado tener la vocación, la experiencia, los méritos y las calificaciones necesarias a seguir formando parte de la Cancillería mexicana y aún el de aquellos funcionarios que ingresen en el futuro a la SRE, con base en requisitos, méritos y criterios claros y transparentes, dejando a un lado nombramientos casuísticos o discrecionales, mismos que deberán recogerse en una nueva Ley del Servicio Exterior Mexicano.

La reforma del artículo 8º, al exceptuar a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, también pretende, fortalecer la profesionalización del personal de confianza en la Cancillería, pues al no pertenecer al Servicio Exterior Mexicano, abre la posibilidad de perfeccionar aun más los mecanismos para su desarrollo profesional y humano y asegurar el desarrollo integral tanto de la Secretaría como del mismo Servicio Exterior Mexicano, en beneficio del país y la política exterior, con base en las modificaciones y reformas necesarias a la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, las cuales deberán también ser analizadas y debatidas con certidumbre, amplitud, equidad y transparencia, para lograr un mejor resultado.

El 9 de enero de 2006, se publicó nuevamente un Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de manera

particular respecto a los artículos 2, 13, 14, 30 y 32, con el propósito de integrar el enfoque de género, tratando de erradicar ese grave problema que aún se sigue enfrentando en algunos centros de trabajo e incluso dentro de la misma administración pública, que es, la negativa de respetar el principio que acoge tanto nuestra Carta Magna como las mismas Leyes Federales en materia Laboral se refiere, y que es el de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género, ya que, anteriormente no se había dado tanta importancia a tal, como ahora, al crear nuevas disposiciones especiales respecto a este tema, no dejando a un lado al Servicio Profesional de Carrera, cuyo enfoque se ha dirigido al respeto por la garantía de igualdad, sin embargo, falta mucho por observar tanto en este aspecto, como en otros ámbitos que en materia de derechos laborales se refiere.

4.4.2. Problemas después de las Reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal

Retomando lo que ya señalamos en líneas anteriores, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación data del 10 de abril de 2003; presenta la primera, segunda reforma y adición, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de septiembre de 2005 y 9 de enero de 2006, respectivamente. Y con ello, la emisión de diversas disposiciones normativas con el único propósito de lograr una mejor operación del Servicio Profesional de Carrera; sin embargo, aún con las diversas disposiciones emitidas, cabe referir que, falta mucho por hacer, para lograr la eficiente operación del mismo.

Pues no obstante, después de haber sido constantemente reformada y adicionada la Ley que rige al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aún no ha sido considerado uno de los problemas más notorios

que en materia legislativa atañe, el cual versa primordialmente, sobre la eficacia y funcionalidad del sistema Profesional de Carrera en el servicio público, mismo que radica en la contradicción de leyes laborales y administrativas; toda vez que, mientras que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), reconoce ciertos derechos laborales a trabajadores de confianza, dándoles el carácter de servidores públicos o trabajadores del Estado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su **artículo 8º**, excluye totalmente del régimen burocrático a los trabajadores con esta denominación. Sin embargo, la LSPCAPF menciona en su última parte, para ser más exactos en su **artículo 79**, que será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y que se encuentren sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, asimismo, y de manera supletoria se aplicará en dichos casos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, sin reservarse la distinción entre trabajadores de base o de confianza, dando origen, a una gran laguna en materia de Derecho Burocrático.

Para el caso de ingreso, según los datos preliminares obtenidos de trabajar en al 11 de mayo de 2006, se captó un total de 1 334 960 solicitudes en dicho portal y se registró a 188 449 aspirantes, de los cuales 125 409 han concursado. De los 4 849 concursos realizados a esa fecha, se obtuvo ganador en 2 496 de ellos, se declararon desiertos 1 490 concursos y 1 319 no habían terminado su proceso, esto según con el sexto Informe de Gobierno, sin embargo, existen otros aspectos que causan una real preocupación e incertidumbre en cuanto a su real operación, puesto que llama la atención que los servidores públicos denominados por las leyes laborales como de confianza queden vedados de algunos derechos laborales, y de igual manera llama la atención que los servidores públicos miembros de Servicio Civil de la Administración Pública Federal no tengan derechos de sindicalización ni de asociación en términos de la Ley Reglamentaria del apartado B del Artículo 123

Constitucional, asimismo por la Ley del Servicio Profesional de Carrera, como el hecho de no tener participación activa en la definición de los mecanismos de selección, ni evaluación en el ingreso al sistema del mismo nombre.

Aunque según el Sexto informe de Gobierno, establece que de enero a junio de 2006, se presentaron 106 inconformidades, así como 23 recursos de revocación y que en el primer semestre de 2006 se integraron 136 expedientes de inconformidades en contra de actos relacionados con los subsistemas de Ingreso y de Evaluación del Desempeño del SPC en 14 secretarías de estado y 21 órganos desconcentrados. De éstos, 106 se resolvieron y 30 están en proceso de atención y resolución, así como la presunción de que adicionalmente, se integraron 33 expedientes de recursos de revocación en contra del resultado del concurso público y abierto para la ocupación de puestos del Servicio Profesional de Carrera de 11 secretarías de estado y siete órganos desconcentrados. Del total de recursos de revocación registrados, 23 se resolvieron y 10 se encuentran en proceso de atención y resolución, esto es meramente carácter cuantitativo, puesto que, la pregunta e incógnita real es si ¿están o no funcionando realmente los mecanismos de selección?.

Y aunque se ha tratado de descentralizar el subsistema de ingreso, poniendo en función el llamado portal www.trabajaen.gob.mx, mediante el cual se trata de proporcionar las herramientas para evaluar las capacidades gerenciales, y de servicio público en línea, aún no se ha logrado un óptimo resultado, toda vez que, aún se trata de una práctica virtual.

Pues ni en los casos de separación, el servidor público pareciera, tener tampoco, forma de emitir su punto de vista hasta que haya sido separado del cargo, momento en los que podrá hacer valer mecanismos de revocación. Y que aún con todo y las reformas, adiciones y emisión de nuevas disposiciones

respecto al Servicio Profesional de Carrera se refiere, no se ha erradicado totalmente ese problema llamado compadrazgo o amiguismo, en este sistema de selección.

Por lo que, es necesario, llevar a cabo una minuciosa revisión a los ordenamientos jurídicos aplicables al Servicio Profesional de Carrera, en cuanto a Competencia se refiere, dándole primordial importancia a los Principios que rigen al Derecho del Trabajo, y con ello ir dotando de autonomía a la función pública, depositando la labor de regulación y selección a órganos cuya neutralidad y probidad sea reconocida socialmente, con el fin de ir separando al servicio civil de los vaivenes de la política, obedeciendo a los factores laborales de selección, de conformidad a los principios establecidos por el artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, mismos que reconoce nuestra Carta Magna y las Leyes Laborales.

En ese mismo sentido, es cuestionable la presencia del superior jerárquico en los procesos de selección, su capacidad de veto razonado, puesto que, es ahí donde encuentren nuevas formas para influir en los concursos de selección y favorecer candidatos.

Y es así, que resulta necesario que las instancias de resolución de conflictos fueran independientes del Ejecutivo Federal, para que los mismos pudieran resolver con plena autonomía y libertad.

Este ha sido un problema que desde la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el 2003, ha

traído incertidumbre en cuanto al real funcionamiento y operación del sistema, ya que, pareciera carece de objetividad e imparcialidad en su aplicación.

4.5. Creación de una Comisión Evaluadora de Ingreso al Servicio Civil de Carrera, como un órgano especializado

La ley que rige al Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pone en manos del Ejecutivo Federal, el macroproceso del servicio civil que comprende la selección, evaluación, operación y revocación. Lo que trae consigo, la misma manipulación del proceso de selección sin desterrar aún, las llamadas prácticas de padrinazgo político. Sería pertinente que las labores de selección, evaluación y separación fueran realizadas por un organismo autónomo constitucional, así como que los procesos de solución de conflictos pudieran estar en manos del poder judicial o bien del mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por ello, es menester construir un sistema de ingreso, que no dependa de las autoridades de la dependencia de que se trate, ni de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines de la administración. Un sistema moderno de selección y administración de personal, que ofrezca programas de capacitación previa al ingreso a los servidores públicos que deseen pertenecer al sistema y que les permitan actualizarse de manera constante; asimismo, que les permitan adquirir los medios necesarios para concursar con sus conocimientos y experiencia, a fin de poder obtener promociones horizontales y verticales, con la convicción de ingresar, permanecer y desarrollar su carrera administrativa, bajo la seguridad jurídica laboral que las leyes les otorgan. Y con la más estricta transparencia en los procesos de selección.

Un sistema moderno de administración de personal **debe contar con ciertas condiciones laborales**, las cuales conjuntamente deben estar basadas en el reconocimiento, **otorgando cierta seguridad en el empleo, una remuneración digna y fomentar una nueva cultura del servicio público en el que predomine la responsabilidad, la honestidad y la vocación de servicio.**

Sin embargo por el tiempo que tiene operando el servicio civil de carrera en México, y como ya hemos mencionado en líneas anteriores, hasta ahora no existen estudios científicos que cuenten de forma explícita y cuantitativa los resultados de su implementación en oficinas de gobierno a nivel federal, ya que por ahora solo se cuentan con las bases para su implementación, y habría que conocer los resultados de eficiencia y eficacia en los procesos de selección de personal, así como su rendimiento y permanencia en los puestos para poder establecer una medida que califique al servicio civil de carrera como una política exitosa.

En el caso de nuestro país, aún quedan por resolver lo que podemos considerar como un sistema de selección de personal profesional, ya que el término profesionalización, nos conduce necesariamente a pensar en la capacitación de los servidores públicos, en su ética profesional, en su forma de proceder hacia con los ciudadanos, la calidad de servicio y atención que ofrecen y en la evaluación de resultados mediante sus gestiones frente al cargo y el cumplimiento de metas y objetivos. Pero, también se requiere de un sistema que sea profesional por el debido reconocimiento de su trayectoria laboral y profesional.

Cabe destacar que el Servicio Civil de Carrera no es otra cosa que la profesionalización de la administración pública, la que, de conformidad a lo

establecido por la Ley de la Materia y su Reglamento, se encuentra sustentada en principios generales de mérito, igualdad de oportunidades, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia. El Diario Oficial de la Federación publicó el 10 de abril de 2003 en el decreto presidencial por medio del cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (ver Capítulo III) y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y se adiciona la Ley de Planeación, cuyo fin es, la creación de normatividad que regule el Servicio Profesional de Carrera, sin embargo, esta reglamentación, pretende establecer las bases de la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema, mecanismo que debe 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, según lo establecido en la legislación que la aprobó. Pero, ha dejado a un lado el aspecto laboral, cuyo régimen también considera aspectos sobre el servicio público.

Por lo anterior, es posible pensar que se pretende que los cargos públicos dejen de ser patrimonio de grupos políticos que han considerado estos espacios como una propiedad, donde designan a sus ocupantes sin ninguna justificación profesional (perfiles), sino por amistad, parentesco, compromiso e intercambio de favores. Puesto que, en México ha sido durante mucho tiempo, el control político quien ha determinado de alguna manera el funcionamiento de la Administración Pública, siendo excesivo el poder político sobre el recurso humano de las dependencias, el cual se sujetaba la voluntad popular de los intereses partidistas, situación que mermaba la eficiencia administrativa.

En el 2003, el presidente de México, Vicente Fox Quezada, declaró cuando fue creado el servicio civil de carrera para la administración pública federal, que en la Ley del mismo nombre, habría una evaluación permanente

del desempeño de cada uno de los funcionarios públicos para que a través de los méritos y el resultado de su propio esfuerzo pudieran tener las promociones, así como mejorar su ingreso, crecer como personas y beneficiar en mayor medida a sus familias.

A consideración de lo anterior, es preciso crear una Comisión Evaluadora de Ingreso al Servicio Civil de Carrera, con el carácter de un órgano especializado, el cual esté dotando de autonomía ante la función pública y el cual deposite la labor de regulación y selección de órganos, cuya neutralidad y probidad sea reconocida socialmente, con el fin de ir exonerando al servicio civil de los cabeceos de la política, y dar seguridad jurídica a los concursantes en los procesos de selección del personal, acatando las condiciones laborales, sin intervención de factores políticos.

Esta Comisión Evaluadora de ingreso, deberá de partir de una adecuada construcción y metodología para lograr un buen modelo de selección en la administración pública federal.

El primer elemento para lograr los objetivos de dicho órgano es **contar con un Registro de personal del Servicio Profesional de Carrera, que contenga la información básica y técnica en materia de recursos humanos tanto de aquellos que deseen formar parte del servicio público, como de aquellos que ya pertenecen a ella, es lo que en teoría de la administración de recursos humanos, se llama inventario de personal.**

Esto, por el hecho de que, es el recurso humano quien está por encima de los demás recursos y bien es éste, quien puede determinar el éxito o fracaso de una organización, por consecuencia, la capacidad de los individuos que

toman decisiones, que producen bienes y prestan servicios, afectan directamente la eficacia y efectividad del sistema; ya que, el recurso humano forma parte de la planeación estratégica integral de cualquier organización y por ello debe ser susceptible de planeación.

Una de las carencias más graves en las dependencias de gobierno, consiste en poseer bases de datos sólidas y permanentemente actualizadas para lograr una óptima toma de decisiones. Pues, durante muchos años, las dependencias han operado únicamente sistemas de nómina, no así, sistemas integrales de información de personal, en los que se contengan todos los datos e información de personal (como es la trayectoria laboral), con el propósito de lograr una mejor planeación y desarrollo de la fuerza de trabajo.

Sería esta Comisión Evaluadora de Ingreso, quien subsanaría de alguna manera esta falla en la disparidad informática del gobierno federal.

En este mismo órgano, también deberán de registrarse y procesarse los perfiles y catálogos de puestos, así como el ingreso del personal al sistema, cambios en las estructuras organizacionales, las necesidades cuantitativas y los estudios prospectivos del personal y de su capacitación; además de llevar la evaluación individual e institucional.

Pero lo más importante, es que contará con las descripciones y perfiles de puestos actualizados, a partir de los cuales puede realizarse el reclutamiento, a fin de que cada dependencia cuente con su catálogo específico de puestos con los correspondientes requisitos que deberán cumplir los aspirantes a los puestos públicos.

Es importante resaltar, que el tema de reclutamiento y selección resulta relevante, toda vez que, sólo algunas dependencias cuentan con áreas especializadas, mientras que en otras, dichas áreas no existen o no cuentan con personal especializado, ni las herramientas técnicas necesarias para llevar a cabo este proceso de manera profesional.

El modelo del servicio civil, que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es una combinación de un servicio civil cerrado en el que las plazas vacantes son ocupadas por los propios servidores públicos que ya se encuentran en la institución y que, para removerse, requiere que cada cierto tiempo se abra una convocatoria pública, y un servicio civil abierto en el que todas las plazas vacantes se ocupan mediante convocatoria abierta la público. Se dice, que es una mezcla de ambos porque establece que las plazas serán ocupadas mediante convocatoria abierta y al mismo tiempo considera la posibilidad de convocar a la ocupación de plazas de primer nivel, lo que en estricto sentido sería innecesario debido a que no se trata de un modelo de servicio civil cerrado.

Asimismo, se menciona también en dicha Ley un sistema de puntaje o reglas de valoración y que también forma parte del reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Dicho elemento de valoración, se encuentra implícito en el hecho establecido por la propia ley, cuando se dice que, aquellos servidores públicos que ocupen el puesto inmediato inferior a la vacante obtienen por ese hecho elementos importantes de valoración en el concurso público, lo que refuerza la orientación del modelo más hacia un servicio civil cerrado que abierto, dejando a un lado el principio de igualdad de oportunidades, que la misma Ley promueve.

Debido a las disparidades, que aún existen en los procesos de ingreso dentro de las dependencias, es que, **resulta necesario la creación de un órgano autónomo, especializado e independiente de la Secretaría de la Función Pública, que evalúe el Proceso de Reclutamiento y selección del personal, que formará parte de servicio civil en la administración pública, apegándose a los principios establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, mismos que las Leyes laborales también promueven.**

Este órgano especializado, al asegurar la eficacia de los servicios de atención al público, al promover el desarrollo profesional del personal, mediante procesos de capacitación y evaluación orientados a fortalecer las funciones que realiza, **prevé la permanencia de los trabajadores, acorde a los resultados de desempeño y abre la posibilidad de que éstos hagan carrera en la institución de que se trate. Asimismo, busca asegurar el dominio de los contenidos del trabajo que realiza el servidor público, así como ofrecer mayor certidumbre en relación a las expectativas de vida laboral.** Aunque, cabe mencionar que, lo peor que podría pasar es que los burócratas se lleguen a sentir inamovibles, agudizando los problemas burocráticos.

También, pretende reconocer la vocación, entrega, capacidad, experiencia y compromiso de los servidores públicos, pues aboca al servicio público como una carrera que debe beneficiar tanto a quien la realizará como a las instituciones donde se prestarán los servicios profesionales.

Finalmente podemos decir que, a pesar de los intentos por parte de los anteriores y presentes gobiernos respecto al establecimiento de un sistema que regule la administración de personal en las dependencias de gobierno, hasta el momento han constituido resultados fallidos o bien, constantes fracasos en el

establecimiento del servicio civil de carrera en México, pues éste no ha logrado consolidarse debido a diversos factores tales como: el compadrazgo, el dedazo, la centralización del sistema, entre otros, los cuales, se han conjugado para inhibir el impulso a una alta profesionalización de la administración pública, y uno de ellos ha sido, el dejar a un lado la verdadera reglamentación de los derechos laborales y la implementación de los mismos; ya que, aún con todo y normatividad vigente sigue siendo una asignatura pendiente de implementación y evaluación de esta política.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es evidente que el personal o recurso humano dentro de la Administración Pública Federal y en especial el de carácter Central, contribuye al real funcionamiento del Estado, como la organización jurídico- política que representa. Asimismo, la construcción de un sistema de servicio civil de carrera moderno constituye un prerequisite para asegurar la gobernabilidad democrática y desarrollo humano. Pues, es el Recurso Humano, quien representa tanto la fuerza física e intelectual que coadyuva con los demás factores materiales para hacer del Estado una verdadera Institución; y es por ello que además de garantizarle una ética profesional como servidor público, también es conveniente proveerlo de seguridad jurídica como tal, toda vez que, tanto el trabajador de base como el de confianza requieren de la protección de sus derechos como trabajadores del Estado, por parte de la ley. Por lo tanto, la función pública y el servicio civil, no es solamente un asunto político, sino es también de forma simultánea un asunto de carácter laboral, social y legal, que conjuntamente se debe trabajar para lograr una verdadera igualdad entre trabajadores.

SEGUNDA.- Los Servidores públicos, especialmente los denominados como de confianza y para quienes no aplica prácticamente la Ley reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han quedado en una especie de laguna jurídica en cuanto a materia laboral se refiere puesto que, mientras una Ley les niega derechos como trabajadores (Ley Burocrática), otra les otorga la calidad de trabajadores y les reconoce ciertos derechos como tales (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal), provocando que les sea vedado el derecho a la estabilidad en el empleo, dentro del régimen burocrático.

TERCERA.- Se ha llegado a la premisa de que debido a la falta de seguridad jurídica laboral respecto de los trabajadores de confianza de la Administración Pública Federal Centralizada, no ha sido posible obtener rendimiento de las personas al servicio de una institución, sino hasta cuando éstos poseen un alto grado de motivación, y siendo objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, por lo que, independientemente del establecimiento de sistemas técnicos de selección, de programas permanentes de adiestramiento y capacitación, se debe convertir el trabajo en una fuente de satisfacción para los empleados, cuyos objetivos a desarrollar, se encuentran implícitos en el concepto de la carrera administrativa.

CUARTA.- En un sistema de servicio civil debemos vincular tres estructuras: *la organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; *la de recursos humanos*, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública y que de acuerdo a nuestro punto de vista, representa un elemento importante para el desarrollo del personal burocrático; y *la salarial y de recompensas*, que establece los incentivos materiales para compensar el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado. La calidad de un servicio civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras, además debe partir de una filosofía y valores que recojan el sentir de una sociedad y un código de ética valedero para una situación pública responsable, transparente, eficaz y eficiente.

QUINTA.- En México, se ha establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la constitución de comités técnicos de Profesionalización y Selección por parte de cada secretaría, que, dada su constitución, hemos observado que resultan inoperantes, pues las labores son amplias. Ya que, el verdadero problema radica en dos aspectos centrales: la falta de cultura laboral en el sector público y las diferencias entre las dependencias para atender el sistema o modelo de manera integral, pues mientras unas han avanzado

considerablemente en el reclutamiento y selección, otras continúan haciéndolo en certificación de capacidades, otras en evaluación de desempeño y, o en ninguna, recayendo en los vicios del compadrazgo y el amiguismo.

SEXTA.- Se sostiene además que el servicio civil de carrera provea de reglamentación con el fin de que los servidores públicos, ingresen, permanezcan y asciendan en los escalafones del servicio, con base en principios de preparación académica, mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, así como la especialización en el desempeño de la función pública, por lo que, no basta solamente con los conocimientos y aptitudes con que cuenten los aspirantes a un puesto vacante, sino también con el perfeccionamiento de la función pública, evitando por la vía legal las prácticas deshonestas como el compadrazgo y, o, el amiguismo; dando el debido cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo tercero, del artículo 2º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para así lograr la estabilidad en el empleo, garantía de los trabajadores, misma que otorga nuestra Constitución.

SEPTIMA.- Y aunque se ha tratado de descentralizar el subsistema de ingreso, poniendo en función el llamado portal www.trabajaen.gob.mx, mediante el cual se trata de proporcionar las herramientas para evaluar las capacidades gerenciales, y de servicio público en línea, aún no se ha logrado un óptimo resultado, toda vez que, aún se trata de una práctica virtual. En ese mismo sentido, es cuestionable la presencia del superior jerárquico en los procesos de selección, su capacidad de veto razonado, puesto que, es ahí donde encuentren nuevas formas para influir en los concursos de selección y favorecer candidatos.

OCTAVA.- Necesitamos construir un sistema de ingreso, que no dependa de las autoridades de la dependencia de que se trate, ni de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse,

permanecer y contribuir a los fines de la administración. Un sistema moderno de selección y administración de personal, que ofrezca programas de capacitación previa al ingreso a los servidores públicos que deseen pertenecer al sistema y que les permitan actualizarse de manera constante; asimismo, que les permitan adquirir los medios necesarios para concursar con sus conocimientos y experiencia, a fin de poder obtener promociones horizontales y verticales, con la convicción de ingresar, permanecer y desarrollar su carrera administrativa, bajo la seguridad jurídica laboral que las leyes les otorgan. Y con la más estricta transparencia en los procesos de selección, tal y como podría lograrse mediante una Comisión Evaluadora de Ingreso al Servicio Civil de Carrera, con el carácter de un órgano especializado, dotando de autonomía ante la función pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Tercera edición. Porrúa. México. 2002.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. 1995.
- ARGUELLES, Antonio et al. El Servicio Público. ed. México Fundación Mexicana XXI. Luis Donaldo Colosio. México. 1994
- ARROYO HERRERA, Juan. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. Porrúa. México. 2000.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Segunda edición. Trillas. México. 1997.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México. 1985.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T.III. sexta edición. La Ley. Buenos Aires. 1964.
- BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta edición. Sista. México. 1994.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Porrúa. México. 1997.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. Derecho Administrativo II. Segunda edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 2001.
- DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1996.
- DAVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123: sin apartados. Tercera edición. Porrúa. México. 1998.
- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991.
- DAVALOS, José. Tópicos Laborales. “Derecho individual, colectivo, procesal, trabajos específicos, seguridad social, perspectivas”. Segunda edición. Porrúa. México. 1998.

- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Décima edición. Porrúa. México. 1997.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo. Porrúa. México .1994.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Sexta edición. Porrúa. México. 1980.
- DÍAZ DE LEÓN, Marco. La prueba en el proceso laboral. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República- UNAM. La Reforma del Estado. Estadios comparados. México. 1996.
- GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y Rosa María Ramos Verástegui. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. Decimatercera edición. Porrúa. México. 1999.
- HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Tr. Luis Tobio. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.
- HERRÁN SALVATI, Mariano y Carlos F. Quintana Roldan. Legislación Burocrática Federal. “Legislación, doctrina, jurisprudencia”. Porrúa. México. 1986.
- LE FUR, DELOS J.T., et. Los Fines del Derecho. “Bien común, Justicia, Seguridad”. Tr. Daniel Kuri Breña. Manuales Universitarios. UNAM. México 1975.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. “3er y 4º cursos”. Col. Textos Jurídicos Universitarios. Tercera edición. Oxford. México. 2000.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Segunda edición. University of Oxford. México. 2000.
- MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Porrúa. México. 1998.
- MORALES PAULIN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.
- MORALES PAULIN, Carlos Axel. El Proceso Administrativo Público. “La Planeación, Programación, la organización y el Control de la Administración Pública “. Porrúa. México. 1999.
- MELENDEZ GEORGE, León M. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 2005.

OROZCO FRÍAS, Rogelio. Fuentes Históricas México 1821-1867. Segunda edición. Imprenta Editorial Progreso. México. 1965.

POZZO, Juan D. Manual teórico y Práctico del Trabajo I. "Parte General". Segunda edición. EDIAR. S.A. Editorial comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires. 1967.

PUENTE Y FLORES, Arturo. Principios de Derecho. Vigésima octava edición. Editorial Banca y Comercio. México. 1980.

RABASA, Emilio. La Constitución y la dictadura. Capítulo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1982.

REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999.

SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Vol. I. México, 1967.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO. Javier Salinas Narváez, Eliseo Rosales Ávalos (Coordinadores). Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Centro de Producción Editorial. México. 2004.

SERRA ROJAS, Beltri Andrés. Derecho Administrativo. "Segundo Curso: doctrina, legislación y jurisprudencia". Vigésima tercera edición. Porrúa. México. 2004.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Porrúa. 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1975. Porrúa. México. 1983.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México. 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. "Comentarios y Jurisprudencia, disposiciones complementarias". Vigésima octava edición. Porrúa México. 1991.

TRUEBA URBINA et al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, disposiciones complementarias. Trigésima tercera edición. Porrúa. México. 1995.

UVALLE BERONES, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México/ Retos y perspectivas, UNAM/ Plaza y Valdés, México, 2000.

WEBER, Max. Economía y sociedad. T.I. FCE. México. 1977.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Cuarta edición. Editorial Temis. Bogotá. Colombia. 1988.

ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. Edit. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México. 1992.

ZAVALA, Silvio. Estudios acerca de la historia del trabajo en México. Colegio de México. México. 1982.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima edición. ISEF. México. 2007.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Décimo cuarta edición. ISEF. México. 2007

Ley Federal del Trabajo, Décima tercera edición. ISEF. México. 2007.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Décima cuarta edición. ISEF. México. 2007.

Ley del Servicio Profesional de Carrera. ISEF. México. 2004

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. ISEF. México. 2004

Ley del Servicio Profesional de Carrera. Segunda edición. México. 2007.

Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 10 de abril de 2003. Diario Oficial de la Federación. 7 de diciembre de 1920. Biblioteca del H. Congreso de la Unión. México.

Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1963. México. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

Diario Oficial de la Federación. 29 de junio de 1983. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

Diario Oficial de la Federación. 23 de noviembre del 2000. Primera sección. México. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV.

Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones. T. VIII. México. 1967.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario de la Lengua Española. Esencial. LAROUSSE. México. 1994.

Diccionario de la Lengua Española Usual. Segunda edición. Planeta. España. 1990.

Central Puertorriqueña del Trabajo. Glosario letra O. Puerto Rico. 2004.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. D-H. UNAM. Décima quinta edición. Porrúa. México. 2000.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo I. Porrúa. México. 2000.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo II. Porrúa. México. 2000.

OTRAS FUENTES

Ciclo de Conferencias. Actualización en Derecho Burocrático. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. 1995.

ANEXOS

ANEXO 1

“Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los Artículos 21 y 32, Fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social, contiene la estrategia para enfrentar la crisis e iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad;

Que para su adecuada ejecución, el Plan requiere institucionalizar la participación social, en aquellas decisiones fundamentales que permitan superar las insuficiencias y desequilibrios de la estructura social y económica;

Que el propio Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, establece explícitamente la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera;

Que para crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal;

Que la coordinación que se busca en dichas tareas tiene por objeto traducir el propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo de instaurar el Servicio Civil de Carrera, que apoye y contribuya a asegurar la lealtad a las instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público y, en general, el desempeño de las responsabilidades de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Que por la naturaleza de las labores que prestan los trabajadores al Servicio del Estado es conveniente contar con un foro específico para tratar lo relativo a sus condiciones generales de trabajo;

Que es necesario establecer la coordinación adecuada entre las dependencias cuyas atribuciones se relacionan con la administración del personal federal, considerando en esas tareas la participación de las representaciones sindicales de los servidores públicos, a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado;

Que es necesario determinar las necesidades y proponer las medidas de modernización y adecuación, que en el orden jurídico y administrativo se requieran para propiciar la institucionalización del Servicio Civil de Carrera; he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

SEGUNDO.- La Comisión estará integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, quien la presidirá, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Podrán concurrir a las sesiones de la Comisión los Titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando se estime necesaria su intervención.

Los miembros de la Comisión podrán ser suplidos por el Subsecretario que para tal efecto designe cada uno de los Titulares.

TERCERO.- La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;
- II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera;
- III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;
- IV. Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera;
- V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988;
- VI. Establecer mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales, para la implantación del Servicio Civil y prestar a dichos gobiernos la asesoría que requieran en la materia;
- VII. Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil; y
- VIII. Las demás que señale el Titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

CUARTO.- La Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá al Titular del Ejecutivo Federal, las medidas que habrán de adoptarse para asegurar la correcta ejecución de las decisiones acordadas en el seno de la Comisión.

QUINTO.- La Comisión contará con una Subcomisión Técnica del Servicio Civil que estará integrada por los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La Subcomisión Técnica será responsable de la formulación de los estudios que le encomiende la comisión y de realizar los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de las funciones de la misma. Las actividades de la Subcomisión serán coordinadas por quien designe el Presidente de la Comisión.

SEXTO.- La Subcomisión Técnica podrá crear Comités de trabajo que se integrarán con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como con los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuando ello se considere pertinente y previo Acuerdo de la Comisión.

SEPTIMO.- La Comisión contará con un Secretariado Técnico que estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual desempeñará las siguientes funciones:

- I. Llevar a cabo el seguimiento de los Acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión;
- II. Recabar de las dependencias y entidades la información que sea necesaria para el cumplimiento de los fines de la Comisión;
- III. Preparar las reuniones de la Comisión, levantando las actas correspondientes;
- IV. Registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relativa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, y
- V. Las demás que le confiera la Comisión y que sean necesarias para el cumplimiento de las anteriores.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Acuerdo.

TERCERO.- La Comisión expedirá su Reglamento Interior dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor de este Acuerdo.

ANEXO 2

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 2005

Artículo Único.- Se reforma el Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero.- Los criterios y mecanismos de profesionalización de los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores no miembros del Servicio Exterior Mexicano con plazas de estructura de los niveles de Enlace a Director General y que no se encuentren en los llamados Gabinetes de Apoyo referidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, quedarán sujetos a una normatividad que expida el Congreso al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a la que se propondrán las modificaciones necesarias a efecto de garantizar sus derechos laborales dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores en condiciones generales de igualdad, con base en los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, equidad, certidumbre laboral, capacitación, movilidad, desarrollo profesional y humano y competencia por mérito. Hasta en tanto se definan estas disposiciones, los servidores públicos no miembros del Servicio Exterior Mexicano permanecerán como servidores públicos de libre designación.

Segundo.- Se integrará una *Comisión Ad-hoc* que será presidida por el Presidente de la Comisión de Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual estará conformada por el Presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano por miembros del Servicio Exterior Mexicano y por servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores no miembros del servicio exterior que ocupan plaza de estructura del nivel de Enlace a Director General y que no se encuentren en los llamados Gabinetes de Apoyo referidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, todos los cuales serán electos por sus pares para tal efecto. Ambos grupos (miembros del servicio exterior y no miembros del servicio exterior) estarán representados en números equivalentes.

Esta Comisión elaborará una propuesta de normatividad al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano señalado en el Primer Transitorio de este Decreto, para que se realicen las adecuaciones necesarias, en donde se establecerá que la administración de los servidores públicos y del Servicio Exterior Mexicano quedará bajo la dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin menoscabo de los derechos de los miembros del propio servicio exterior, así como de los servidores públicos de la Cancillería no miembros del servicio exterior con plaza de estructura del nivel de Enlace a Director General y que no se encuentren en los llamados Gabinetes de Apoyo referidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública

Federal. La *Comisión Ad-hoc* adoptará el proyecto respectivo según las reglas de procedimiento que la misma establezca para sus labores.

Dicha Comisión conciliará las obligaciones y derechos de los miembros del Servicio Exterior Mexicano y de los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores antes mencionados. Para la redacción del proyecto respectivo la citada Comisión utilizará la plantilla autorizada de plazas de estructura y puestos y el Catálogo General de Puestos previsto en la Ley y el Reglamento del Servicio Exterior Mexicano vigentes, en cuya elaboración y actualización participarán los representantes de ambos grupos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá coordinar la integración de la Comisión en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la publicación del presente Decreto.

Tercero.- En tanto no entre en vigor la normatividad que formule el Congreso a la que se hace mención en el Primer Transitorio de este Decreto, las plazas vacantes en la Secretaría de Relaciones Exteriores serán cubiertas, indistintamente, por miembros del Servicio Exterior Mexicano y/o los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores no miembros del Servicio Exterior que ocupan plaza de estructura del nivel de Enlace a Director General y que no se encuentren en los llamados Gabinetes de Apoyo referidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. En el caso de plazas vacantes del nivel de Enlace, éstas podrán ser ocupadas indistintamente por miembros del Servicio Exterior Mexicano y/o servidores públicos no miembros del Servicio Exterior Mexicano, en el entendido de que estos últimos serán considerados como servidores públicos de libre designación en tanto no se emitan las disposiciones del régimen jurídico señalado en el Primer Transitorio de este Decreto.

Cuarto.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 28 de junio de 2005.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Sen. **Lucero Saldaña Pérez**, Secretaria.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de agosto de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.

ANEXO 3

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2006

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 2, párrafo tercero, 14, fracción III y 32, segundo párrafo y se adicionan un inciso f) a la fracción IV del artículo 13 y un tercer párrafo al artículo 30, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 22 de noviembre de 2005.- Dip. **Heliodoro Díaz Escárrega**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Patricia Garduño Morales**, Secretaria.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de enero de dos mil seis.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.