



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO: DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN
EL ISSSTE Y SU APLICACIÓN.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JIMENEZ JON GOMEZ MARIA ANGELICA



ASESORA: LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS

CD. UNIVERSITARIA

2008.



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D. F., a 29 de Mayo de 2008.

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI

DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **JIMÉNEZ JON GÓMEZ MARÍA ANGÉLICA**, con número de cuenta 401056215 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL ISSSTE Y SU APLICACION", realizada con la asesoría de la profesora Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas.

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

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

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

Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas

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

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*lrn.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

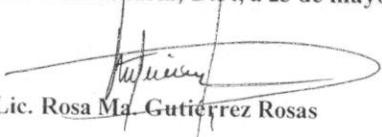
Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "**EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL ISSSTE Y SU APLICACION**", que presenta la pasante en Derecho **C. JIMENEZ JON GOMEZ MARÍA ANGÉLICA**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 23 de mayo de 2008.


Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas

*Irm.

Agradezco a mi Universidad Nacional Autónoma de México, la oportunidad que me brindó para alcanzar la profesión de abogado.

A la facultad de Derecho por ayudarme a conquistar mis ideales como un abogado que dará a nuestra comunidad la seguridad de contar con un profesionista con ética, capacidad profesional y espíritu de servicio que sólo ésta facultad me ha inculcado a través de la formación profesional que he recibido.

A todos mis maestros que tuve durante toda la carrera universitaria, por todos sus conocimientos los cuales han sido la base de mi formación profesional.

Un especial agradecimiento a mi maestra y asesora de tesis la Lic. Rosa María Gutiérrez Resas, la cual me brindó su apoyo, tiempo y sobre todo por la confianza que tuvo en mí desde un principio para poder llevar a cabo éste proyecto tan importante para mí, ya que sin sus conocimientos y su orientación que me aportó durante mi formación universitaria no se hubiera logrado sin su ayuda. Gracias por todo maestra.

A mis padres, Concepción y Miguel Ángel por darme todo su apoyo, comprensión y cariño durante toda mi vida, así como por darme esas palabras de aliento cuando más las necesité para poder culminar éste proyecto, porque cada vez que me caía me ayudaron a no vencerme. Gracias por los esfuerzos que hicieron para que yo pudiera llegar a ser una persona de bien y de provecho. Por estar en todo momento conmigo, tanto en los momentos tristes como alegres, por encontrar siempre las palabras apropiadas para que pudiera salir adelante. No me queda más que darle gracias a Dios de tener la dicha de contar con unos padres como ustedes, sin los cuales nunca hubiera podido llegar a ser lo que soy ahora. Los quiero muchísimo, que Dios los bendiga siempre.

A mi pequeña hermana Fernanda, la cual ha sido mi amiga y confidente, por demostrarme siempre tu cariño con un abrazo, y que con una simple plática cuando a veces estoy triste o me siento mal buscas la forma de alegrarme el día. Quiero decirte que te agradezco todas las veces que me impulsaste para terminar la tesis, lo único que me queda por decirte es que siempre vas a poder contar conmigo y que te admiro mucho, eso lo sabes muy bien. Te quiero mucho hermana.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL ISSSTE Y SU APLICACIÓN.

INDICE	Pág
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	
1.1 En México.....	1
1.1.1 Origen del artículo 123 constitucional	7
1.1.2 Principales planteamientos de los Consti- tuyentes de 1917.....	13
1.1.3 Reforma Constitucional del artículo 123.....	18
1.1.4 Proyectos de la Ley del Servicio Civil.....	22
1.1.5 Ley Federal del Trabajo	26
1.1.6 Origen del Apartado B del artículo 123 constitucional.....	29
1.1.7 El Apartado B del artículo 123 constitucio- nal.....	31
1.1.8 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938-1942..	33
1.1.9 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	36
1.1.10 Reformas a la Ley Federal de los Trabaja- dores al Servicio del Estado.....	38
1.2 En el Derecho Comparado.....	41
1.2.1 Alemania.....	42
1.2.2 Francia.....	44
1.2.3 Inglaterra.....	47
1.2.4 Estados Unidos de Norteamérica.....	49
CAPITULO II	
MARCO CONCEPTUAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.	
2.1 Servicio Público en México.....	51
2.2 Servidor Público y su clasificación.....	55
2.3 Catálogo de Puestos de la Federación.....	60
2.4 Servicio Civil y Servicio Profesional de Carrera.....	64
2.5 Funcionario Público.....	72
2.6 Trabajador de confianza.....	75

2.7	Obligaciones y Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	79
2.8	Objetivos del Servicio Profesional de Carrera.....	81
2.8.1	Seguridad en el empleo.....	82
2.8.2	Administración Pública eficiente.....	83
2.8.3	Profesionalización del Servicio Público.....	84
2.8.4	Sistema de selección.....	85
2.8.5	Sistema de méritos.....	86
2.8.6	Sistema permanente de capacitación.....	87
2.8.7	Estabilidad de Cargo.....	88
2.8.8	Puestos de libre designación.....	89

CAPITULO III
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

3.1	Origen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.....	92
3.2	Condiciones para implementar el Servicio Profesional de Carrera.....	95
3.3	Principios y valores que rigen en el Servicio Profesional de Carrera.....	96
3.4	Naturaleza y objeto del Servicio Profesional de Carrera.....	98
3.5	Subsistemas que operan en el Servicio Profesional de Carrera.....	102
3.6	Estructura orgánica del Sistema.....	108
3.6.1	Facultades de la Secretaría de la Función Pública, con respecto a la aplicación del Servicio Profesional de Carrera.....	110
3.6.2	Facultades del Consejo Consultivo y quienes lo integran.....	111
3.6.3	Comités Técnicos de profesionalización y selección, y quienes lo integran.....	112
3.7	Recursos de revocación como medio de defensa administrativo.....	113
3.8	Convenios de adhesión que realiza la Secretaría de la Función Pública con las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.....	115
3.9	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	119

CAPITULO IV
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN EL ISSSTE.

4.1	Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.....	121
4.2	El ISSSTE como organismo de descentralizado de la Administración Pública Federal....	124
4.3	Acuerdo por el que se crea el Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.....	128
4.4	Objetivos principales que busca el ISSSTE con la implantación del Servicio Profesional de Carrera.....	129
4.5	Estructura de los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.....	131
4.5.1	Integración del Comité Institucional del servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE....	132
4.5.2	Atribuciones y funciones del Comité.....	133
4.5.3	Funciones del cuerpo del Comité.....	136
4.5.4	Funcionamiento de los diversos subcomités..	138
4.6	Cuerpos de especialidad que comprende el Servicio Profesional de Carrera.....	142
4.7	Suspensión indefinida del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.....	143
	CONCLUSIONES.....	147
	PROPUESTAS.....	152
	BIBLIOGRAFIA.....	157

INTRODUCCION.

La presente investigación tiene como propósito analizar y comentar la forma como en la que se implementó el Servicio Profesional de Carrera dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Esto se originó ante la necesidad de contar con servidores públicos de confianza que estuvieran mejor preparados en cuanto a conocimientos para ocupar cargos de mando y dirección dentro del Instituto, ya que estos se encargan de desempeñar actividades con un alto grado de responsabilidad, y cuya toma de decisiones es parte básica para el buen desarrollo y desempeño del Instituto.

El ISSSTE, por ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal, llevó a cabo la elaboración de sus propios Lineamientos específicos para desarrollar dicho Sistema, tal y como lo determina la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; tomando ciertas características de la Ley anteriormente mencionada. También se va a conocer la forma de implementación y la serie de procedimientos a seguir para poder elegir a los servidores públicos más aptos para ocupar un cargo de los que se establecen dentro de los Lineamientos tales como; subdirectores de área, jefes de departamento, de área y enlaces. Todo esto, a través de la aplicación de evaluaciones para ver los conocimientos de cada uno de los concursantes a ocupar un cargo de este tipo y conforme a los perfiles que pidan las diferentes áreas.

Con la profesionalización se busca que exista mayor eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, en este caso de seguridad social que proporciona el Instituto a través de sus servidores públicos, a la vez de evitar que dichos cargos de mando sean otorgados por recomendación de las propias autoridades o por nepotismo.

El Instituto por presentar características de una reestructuración a fondo en su normatividad con motivo de la reciente publicación en el D.O.F. de fecha 30 de marzo de 2007 de la Nueva Ley de éste Instituto, en la que fundamentalmente busca el saneamiento de sus finanzas, así como mejorar la calidad de sus servicios de salud y seguridad social, todo esto, hizo que en cierta forma, el Servicio Profesional de Carrera dentro del Instituto quedara suspendido por el momento y por tiempo indefinido.

Cabe señalar que al inicio de la selección de este tema, el ISSSTE contaba con una infraestructura básica que establecía dentro de su programa al Servicio Profesional de Carrera, anunciado en su página electrónica, www.issste.gob.mx. Este programa se apoyaba fundamentalmente en los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento de los Comités y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera del ISSSTE. Sin embargo y posterior a la publicación de la nueva Ley del ISSSTE, la respuesta de las autoridades a esta investigación ha sido hermética, señalando que se encuentra en reestructuración, así como la desaparición del programa en la página electrónica de esta institución.

Esta situación me ha obligado a que en la última fase de estudio se propongan algunas medidas de funcionamiento del nuevo sistema de servicio profesional de carrera de esta institución, apoyados fundamentalmente en la ley del servicio profesional de carrera y de algunos casos prácticos de instituciones de la administración pública como es el caso de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que actualmente cuenta con dicho sistema. Así como algunas propuestas y conclusiones que pueden de manera tentativa contribuir al nuevo esquema que desarrolle el ISSSTE.

Para poder realizar la investigación de la profesionalización de carrera en el ISSSTE, fue necesario contar con ciertas bases para poder fundamentar y motivar el desarrollo del tema, debido a esto, la tesis se encuentra dividida

en cuatro capítulos, dentro de los cuales, tres van a ser la base para poder explicar el cuarto capítulo, que habla directamente y en específico del tema investigado.

El capítulo primero, va a contener todo lo relacionado con los antecedentes históricos del servicio civil de carrera en México, lo que actualmente se le conoce como Servicio Profesional de Carrera, dentro de la cual se va a comentar como es que ha ido evolucionando y ver a quienes va dirigido, así como sus principales objetivos. Además de que se van a establecer las bases constitucionales sobre las cuales se comenzó a dar este sistema, así como otras normatividades de las que se fueron recogiendo ciertos principios para establecer el servicio civil de carrera. Aunado a esto, fue conveniente ver en otros países como se aplica éste servicio, para lo cual se agrega un sub-capítulo de Derecho Comparado.

Por lo que respecta al capítulo segundo, se hace mención de los conceptos fundamentales que se utilizan dentro del Servicio Profesional de Carrera, con la finalidad de comprender mejor el tema que se está desarrollando; algunos de los conceptos que se mencionan son: Servicio Público, Servidores Públicos, Trabajadores de Confianza, Funcionarios Públicos y su clasificación, Servicio Civil de Carrera y Servicio Profesional de Carrera, estos van a estar ligados para poder comprender el siguiente capítulo, ya que van a ser parte importante para la construcción de lo que es la Profesionalización dentro de la Administración Pública Federal y que van a estar inmersos dentro de la Ley y del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera.

El capítulo tercero, va a plantear el origen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, dentro del cual se va a explicar como se llegó a regular de

manera específica al Servicio Profesional de Carrera, a través de su Ley y Reglamento, ya que anteriormente no se encontraba regulado de manera formal.

Se va a determinar la naturaleza jurídica de la Ley dentro de la cual se establece que, va a ser aplicada a la Administración Pública Federal Centralizada, dándole un carácter optativo a las Entidades Paraestatales para que opten por implementar su propio Sistema, además de que se va a explicar los objetivos que se buscan con la profesionalización de servidores públicos, así como también se va a mencionar la forma en la que va a estar estructurado dicho Sistema para poder seleccionar a los servidores públicos que cuenten con el perfil que se necesita para desempeñar ciertos cargos que se establecen dentro de la propia Ley y las facultades que tiene la Secretaría de la Función Pública para que se lleve a cabo la operación del Sistema. Así como explicar la situación de los convenios que se tiene pensado en cierto momento llegar a suscribir con las entidades paraestatales respecto a la profesionalización.

Por último, el capítulo cuarto va a desarrollar el tema principal de la investigación que es el Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE. Dentro de éste, se van a analizar los antecedentes históricos del Instituto, así como los antecedentes que dieron origen a que se estableciera el Servicio Profesional de Carrera. Además de que va a contener la naturaleza jurídica del Instituto, y a partir de esto es como se van a aplicar sus propios lineamientos a cerca del Sistema, esto con base a lo que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Una vez explicado esto, se va a mencionar el ordenamiento que contenía los procedimientos a seguir para poder seleccionar a los servidores públicos de carrera, al cual se le denominó como Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

1.1 En México.

Podemos decir que los vamos a encontrar desde la época colonial, en el que al servicio civil de carrera, se le conocía como carrera administrativa; a partir de esta etapa en el año de 1756; cuando surge la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España se comenzó a introducir el principio del mérito para el ingreso al servicio público y de esta manera formar un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las tareas administrativas.

Los servidores públicos del virreinato eran personas dedicadas principalmente a llevar a cabo tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos que habían creado los Habsburgo, el virrey por su parte representaba a la corona, no tenía relación orgánica con aquellos servidores que ocupaban los cargos sin proyección de carrera; ni tenían un concepto profesional de su oficio, el método usual para la asignación de cargos era a través de la venta de subasta.

Con la reforma borbónica que fue encabezada por José de Gálvez, se había organizado una administración gubernamental institucionalizada y madura integrada por organismos de servicios, empresas públicas y múltiples instituciones en las que se precisaba, que dentro de los cargos que ocuparan los servidores públicos, tenían que estar fundados en ciertos elementos básicos de la carrera administrativa tales como: la permanencia, la aptitud y el rendimiento; aquí encontramos una primera referencia importante para la investigación del servicio civil de carrera que se profundizará más adelante. También dentro de estos elementos se encontraba el mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un montepío que sirvió de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal.

Existía una mezcla de discrecionalidad medida por el mérito, antigüedad y competencia, los cuales se elegían según el caso, pero se tendía a privilegiar la estabilidad, muy a propósito para formar en el servicio a los funcionarios de la

institución, como en la Dirección General de Alcabalas, repartida por toda la Nueva España y que demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia. Cuando existían méritos de por medio, ajenos a la antigüedad se podían saltar escaños y ascender con mayor rapidez de manera excepcional debido al talento y a la capacidad.

“El desarrollo de la carrera administrativa en México, cuya primera etapa abarcó de 1756 a 1821, obedeció tanto al crecimiento cuantitativo del servicio público, como a su gradual profesionalización, en donde se había creado un proceso fundado en la estabilidad y el mérito, se trataba de un *cursus honorum* profesional dentro de los tiempos y las ideas de entonces”.¹ En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público que había cubierto más de medio siglo, la política de reforma implantada por los borbones significó la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido de deber hacia el Estado, de tal manera que la burocracia llegó a hacer de su cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Para el año de 1824 cuando es elaborada la primera Constitución del México independiente, en el que se estableció un Gobierno Federal, representativo y republicano; la cual contenía ideas liberales se impusieron criterios al servicio público hasta entonces desconocidos, uno de ellos fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo.

Recién establecida la República Federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la federación y las partes de la misma; es decir los Estados a estos se les facultaba para poder designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de propiedad de empleo; entiéndase esto como aquel empleo que no era heredado ni heredable; sin embargo en ese año la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se tenía que solicitar primero al Gobierno Federal esto con la finalidad de evitar una acumulación de cargos

¹ GUERRERO, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, 1a.edición, México, Editorial Plaza y Valdés editores, 1988, p.443

públicos; a partir de entonces, se impidió que cada Estado integrara su propia planta de servicio público.

En 1848 se comenzó a extinguir la carrera administrativa, ya que se estaba suprimiendo el sistema de méritos como procedimiento de ingreso al servicio y fue fracturada la escala para los ascensos con esto, se comenzó a dar el favoritismo en las oficinas públicas y por lo tanto a otorgar empleos a quien fuera sin importar los méritos de las personas que iban a ocupar un cargo; todo esto fue mermando los derechos legales adquiridos por los trabajadores del gobierno, después se eliminó el derecho de propiedad de empleos; el cual consistía en ascender a un cargo, a través de una escala rigurosa y en el que el despido sólo era posible cuando fuera por una causa justificada y de esta manera se buscaba contar con buenos empleados dentro de la administración pública, al eliminar esto muchos servidores públicos se vieron afectados quedándose sin trabajo, para dar paso a un sin número de aspirantes que llenaron muy pronto las vacantes, esto se dio en la época del gobierno español. Por lo tanto ahora el servicio público había sido ocupado por personas que creían poder ser presidentes, ministros o empleados y que para servir en las oficinas no se necesitaba aprender nada; sino que a través de influencias dentro del gobierno podían tener un cargo.

Con respecto a la propiedad de empleo, el diputado Francisco Carbajal comentaba que ésta “significaba solamente la garantía de estabilidad, es decir eran aquellos cargos que tenían la modalidad de ser permanentes con base en un contrato firmado por dos voluntades, que obligaban al empleado a no abandonar su cargo y al Gobierno a no despedirlo sin causa justificada”.²

También se elaboró un proyecto de ley en el que se propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además de la provisión de nuevos empleos en la que se debían someterse a reglas de ingreso, pero desafortunadamente el Congreso no tomó en cuenta su propuesta.

² Citado por GUERRERO, Omar, Op Cit; p. 444

En tanto que el Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores José María Lafragua opinaba de manera similar que el diputado; en el sentido de que “veía afectada la administración pública debido a la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos empleados y con todo esto, la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes, no los que contaban con propiedad de cargo, también propuso aplicar un examen de conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad, y dominar un idioma.”³

Para 1887 las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos, en donde existían muchos empleados que carecían de los mínimos conocimientos para poder trabajar, tales como no saber leer, escribir o contar, así como tampoco conocían de geografía, economía política, gramática etc., estos eran los conocimientos mínimos que debían tener los para ocupar un cargo público, debido a que muchos servidores públicos eran incapaces de desempeñarse con eficiencia y, las oficinas públicas no constituían planteles de enseñanza. Díaz Rugama escribió en 1887 su “Guía práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos”⁴, en donde se proponía que además de los conocimientos básicos, tenían que dominar la llamada Biblioteca del Empleado, la cual estaba integrada por la Constitución federal y las leyes principales tanto fiscales, civiles y mercantiles, además de un diccionario de la lengua española.

La categoría de servicio civil fue desconocida en México durante el siglo XIX con este término y fue, hasta el siglo XX cuando se le da el nombre de servicio civil como tal para proponer un movimiento a favor del establecimiento de la carrera administrativa.

“La época que comprende a los gobiernos revolucionarios se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público que estaba representado por tres tendencias relacionadas entre si: un doble movimiento dirigido a la creación del servicio civil que partía de

³ Citado por GUERRERO, Omar, Op.Cit; p.448

⁴ Ibid, p.451

las iniciativas del Gobierno y de sus trabajadores; el establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas universitarias; y la consolidación del servicio exterior como el aspecto más progresivo y desarrollado del movimiento del servicio civil”⁵.

Entre 1920 y 1934 se desarrollaron ciertas instituciones y acciones favorables para el desarrollo de la carrera administrativa. Para el año de 1922 un grupo de servidores públicos que encabezaban altos cargos en el Gobierno Federal, pendientes de la necesidad de ofrecer estabilidad al servicio público y dar protección a las familias de los trabajadores del Estado, establecieron un gremio de funcionarios públicos cuya finalidad era la de participar en la creación del servicio civil, con esto surgió la Confederación Nacional de la Administración Pública, cuyo objetivo era promover la prosperidad material e intelectual de los servidores públicos, el cual tenía como objeto crear la carrera administrativa a través de la expedición de una Ley del Servicio Civil.

Por otro lado encontramos que la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dieron un gran avance para que se lograra la implementación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores, un ejemplo en el que se alcanzó un alto nivel de profesionalización fue el servicio exterior.

Una vez que se vió la importancia de crear servidores públicos con una buena preparación comenzaron a organizarse y crearon la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, esto con un solo objetivo común que fue el de hacer una petición al Gobierno para que se creara la institución del servicio civil. De la misma forma, varios grupos profesionales que se desempeñaban dentro del gobierno, básicamente contadores fiscales, establecieron la Escuela Superior de Administración Pública y lograron su incorporación a la Universidad Nacional de México, en la cual su misión era servir como plantel para la formación profesional de servidores públicos en las materias fiscales, mercantiles y contables.

⁵ GUERRERO, Omar, Op. Cit; p.452

Se hace una referencia de que la Contraloría General comenzó a aplicar el servicio civil, a manera de restringir las plazas de esa dependencia de la administración pública y a reducir el número de empleados; en tanto que todos aquellos servidores públicos que estaban en activo se les tuvo que hacer evaluaciones para demostrar mediante un examen, si realmente eran aptos para ocupar cargo que tenían, además de que debían tener una hoja de servicios honorable.

El sistema de ingreso fue reformado totalmente, por lo que se introdujo un examen de ingreso orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal; es decir se les daba la oportunidad de que volvieran a ocupar un cargo y con esto se ponían a prueba sus conocimientos. También dentro de la Contraloría General se promovieron los méritos; además de respetar el escalafón para que en igualdad de circunstancias, se hiciera valer la honorabilidad y el rendimiento, con esto se buscaba el fortalecimiento de la estabilidad más allá del escalafón; por lo que se mandaba a que los aspirantes de nuevo ingreso se postularan una tercera o cuarta parte de las vacantes, permaneciendo las demás para el personal activo y además quedó establecido que el cese sólo podía ser posible por ciertos motivos, tales como realizar actos contra el fisco, la seguridad o el prestigio de la Nación; así como por la imposibilidad física para desempeñar el servicio, residir fuera de la ciudad donde estaba la oficina sin previo permiso, rehusarse a la prestación de servicios, y faltas graves de disciplina y moralidad.

Como se ha podido observar el servicio civil tenía como objetivo principal el contar con servidores públicos que pudieran demostrar que tan aptos eran para desempeñar un cargo, a través de exámenes que evaluaran sus conocimientos; o bien que a través de méritos pudieran llegar a ocupar un puesto y, con esto, se buscó privilegiar a dichos servidores para que tuvieran estabilidad en sus empleos, dejando así, en un segundo plano al ingreso y promoción para estar dentro del servicio civil.

Más adelante se desarrollará en un sub-capítulo lo relacionado a las legislaciones más recientes que han existido respecto al servicio civil de carrera, en donde se

podrá comentar como es que se legisló sobre este tema y lo que implica su implementación.

1.1.1 Origen del artículo 123 constitucional.

Es necesario hacer un análisis sobre la legislación que va a regir el tema del servicio civil de carrera y que mejor que comenzar con los orígenes del artículo 123 constitucional; el cual contiene los derechos de los trabajadores; por lo que va a ser la base de nuestra investigación.

Podemos decir, que a partir de la Constitución de 1857 nuestro país adquiere una plena identificación como Estado independiente, consolidando su soberanía y encausándose hacia un Estado de derecho cuyas raíces de estos conceptos los encontramos en dicha Constitución, por el momento dicha Constitución sólo trataba la libertad de los trabajadores pero sin que esto significara obtener la justicia del trabajador; cabe mencionar que esta no incluyó normas protectoras de trabajo, lo que si hubo fueron planteamientos para la incorporación de los derechos laborales expuestos por Ignacio Ramírez el Nigromante y propuso, el reparto de utilidades, pero no tomaron en cuenta sus propuestas, aún así resultaron importantes los contenidos de los artículos 4º, 5º. y 9º, que se refieren a la libertad de profesión, industria, trabajo, asociación y al derecho de no ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y su consentimiento.

A partir de este momento, los derechos de los trabajadores que inicialmente se empezaron a reconocer quedaron establecidos en los artículos 4º y 5º de la Constitución de 1857. El artículo 4º mencionaba que “Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo 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 terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando ofenda a la sociedad”. En cuanto al artículo 5º decía “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la 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”⁶.

Estos dos artículos fueron ampliamente discutidos, pero, no se tomaba en cuenta la parte del procedimiento laboral en caso de existir conflicto, aunque de alguna manera se encontraba resuelta a través de los tribunales del fuero común, específicamente de los juzgados de lo civil. Cabe decir que este artículo es el antecedente del artículo 123 constitucional.

Para 1857 los logros obtenidos en cuanto a los derechos de los trabajadores significaba un avance importante, pues quedaba desterrada la esclavitud que por muchos años habían tenido los trabajadores. Este era el comienzo de una serie de luchas por la conquista de los derechos laborales del trabajador y que por el momento era importante avanzar en cuanto a la libertad del trabajo y que posteriormente podía ser motivo de una ley secundaria con el desarrollo de estos principios, esto se manifestó en la sesión de 1856, en el que se pedía que se defendiera la libertad del trabajo, el diputado Vallarta comentaba que “La esclavitud del trabajador, no debe, pues, existir entre nosotros: el debe disponer de sus brazos y de su inteligencia, del modo más amplio y absoluto; ni la ley, incapaz de proteger para estimular el trabajo, ni el amo, exigente en sus pretensiones, ruin en el salario y tal vez despótico en su conducta, podrán hacer abdicar al ahombre de su libertad para ejercer su industria, según su propio interés”.⁷

Las discusiones que se dieron en 1856 para llegar a la aprobación de la Constitución de 1857, fueron de alguna manera, la consecuencia de la declaración de Filadelfia de 1787 y, de la Declaración de los Derechos del Hombre obtenidos en la Revolución francesa de 1789, en el que después de un siglo se estaban implementando en nuestra Constitución, en tanto que en Europa se debatían teorías políticas de los derechos de los trabajadores, ya que en 1848 había aparecido el manifiesto comunista que irrumpía a la clase trabajadora de Europa en la conquista de otros derechos laborales de mayor magnitud como eran el

⁶ ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso constituyente de 1857*, s/edición, México, Editado por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, p.49

⁷ *Ibid*; pp.51-52

derecho de asociación colectiva y la huelga, esto se dio porque los obreros se sentían impotentes cuando actuaban individualmente y sólo podían oponer resistencia a los patronos si estaban unidos y así se declaraban en huelga. Si bien en nuestro país no se había tenido una experiencia respecto a la producción capitalista como sucedía en Europa, lo que si se puede decir es que de las teorías de la lucha proletaria se incorporaron casi de inmediato a nuestro país aunque de forma débil; esto debido a nuestro tipo de economía, ya que esta no era ni capitalista ni feudalista, sino una combinación de ambas. El proletariado en México asimiló rápidamente su carácter histórico e inició la batalla por mejores condiciones de vida, teniendo ya como garantía jurídica lo establecido en los artículos 4º y 5º de la Constitución.

La participación de los mexicanos fue muy ardua en cuanto a que pugnaban por conquistar sus derechos laborales que les permitiera justicia y bienestar social por lo que tuvieron que formar parte del movimiento obrero internacional.

La nacionalización de bienes eclesiásticos, la ley de tierras baldías y la ley sobre deslindes, no sirvieron de nada para los campesinos; ni tampoco para las comunidades, ya que no recuperaron sus tierras que les habían quitado y lo único que pasó fue que hubo un cambio de propietarios; muchas de estas tierras fueron incorporadas a la producción y otras fueron tomadas como la fuerza de trabajo principal de las grandes compañías agrícolas. Las tierras que se utilizaron para estos fines eran básicamente de comunidades que fueron despojadas de sus legítimas propiedades amparadas por títulos ancestrales; en otros casos porque no habían presentado oportunamente estos títulos para su legalización por el desconocimiento de los procedimientos jurídicos o por falta de recursos económicos y en otros casos por no pagar impuestos a tiempo.

En cuanto a los conflictos laborales que surgían con los trabajadores el campo eran resueltos en la misma hacienda en el cual el único criterio que se tomaba para resolver un problema era el del patrón y difícilmente acudían a solicitar justicia ante un juzgado común.

En esta época las injusticias fueron devastadoras, ya que en caso de que un grupo de trabajadores protestara eran obligados a realizar trabajos forzados y, en caso de que se rebelaran por los malos tratos que recibían eran castigados; en pocas palabras existía un trato deshumanizado y por lo mismo una gran explotación hacia los campesinos y la urgencia de evitarla estos trataban de buscar una nueva justicia social.

Respecto a la otra parte del proletariado que eran los obreros, los cuales formaban el sector más importante dentro de las relaciones políticas y en la producción tuvieron un crecimiento más lento, pero tuvieron mayor influencia en las decisiones para las conquistas de sus derechos, debido a que el progreso de éste se dio casi al parejo que el desarrollo de nuestra economía. Los trabajadores mexicanos trataban de buscar mejores condiciones de trabajo por lo que necesitaban en ese momento de dos derechos fundamentales que eran: el derecho de asociación y de huelga; por lo que para el año de 1875 se crea el Gran Círculo de Obreros, la cual se convertiría más adelante en la organización que iba estar en contra de los empresarios y el gobierno para reclamar los derechos laborales de sus afiliados y de todos los trabajadores del país incluyendo a los del campo.

“En la formación del derecho del trabajo en el país, se le da un lugar importante a las huelgas de Cananea y Río Blanco, ya que la primera significó una aportación fundamental para el establecimiento posterior de la jornada de ocho horas, la igualdad de trato frente a trabajadores extranjeros y la limitación del número de éstos en las empresas a un diez por ciento; la segunda significó la causa fundamental para suprimir las tiendas de raya”⁸

Otro antecedente importante para el derecho laboral mexicano es el Código Civil de 1870 en el que se señalaba que el contrato de prestación de servicios no podía ser considerado como arrendamiento, debido a que el ser humano no puede ser tratado como las cosas, esto se consideró como un atentado contra la dignidad humana.

⁸ IBARRA FLORES, Ramón, *Valores jurídicos y eficacia en el derecho laboral mexicano*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p.47

El gobierno de Porfirio Díaz se caracterizó por estar siempre a favor de los empresarios y de darles el apoyo que necesitaban, mientras que respecto a las relaciones obrero-patronales actuaba siempre de manera desinteresada, es decir no quería intervenir en las relaciones de estos, ni le interesaba fijar normas acerca de las condiciones de trabajo, cuando surgieron las dos huelgas tanto la de Cananea como la de Río Blanco; Porfirio Díaz tuvo que intervenir en estas; debido a la magnitud del problema, pero definitivamente este siempre le daba la razón a los intereses del capital y reprimía el descontento de los obreros. En este gobierno se permitió la intervención del ejército para reprimir todo tipo de movimiento obrero que tratara de violentar los acuerdos patronales, la forma como se resolvían los conflictos laborales, causaba el rechazo de los trabajadores, debido a que normalmente las soluciones eran benéficas para los empleadores, en tanto que los trabajadores continuaban su lucha con la esperanza de obtener mejores condiciones de vida y que en algún momento el gobierno les impartiera justicia.

La situación laboral de ésta época era injusta para el trabajador, tanto el de la ciudad como los del campo, ya que existían jornadas de trabajo inhumanas y además no gozaban de ninguna prestación. La Constitución de 1857 sólo logró establecer la libertad de trabajo, dejando la justicia laboral en caso de conflicto en manos de los tribunales del fuero común, es decir de los juzgados civiles, que más tarde fueron rechazados debido a la corrupción, despotismo y autoritarismo que prevalecía; esto va a servir como antecedente para el establecimiento de las Juntas de Conciliación; los abogados constituyeron un sector muy importante en la administración de justicia. Debido a las grandes injusticias que existían, los trabajadores buscaban de manera urgente una legislación que los protegiera, para tal fin estos estaban unidos en sus luchas, las cuales eran fundamentales para obtener los derechos laborales que tanto necesitaban, sin embargo a pesar de los movimientos que realizaban y de sus escasos derechos; estos siempre permanecieron sometidos a las ordenes de los gobiernos que eran como sus patronos.

Por otra parte en 1906 surge el Programa del Partido Liberal, “el cual es considerado el documento de mayor importancia del proceso pre-revolucionario, que abarcó toda la problemática económica, política, jurídica y social, desde el

punto de vista social contiene la estructura básica del artículo 123 Constitucional”⁹ y aquí fue donde se tomó en cuenta la Previsión Social que consistía en la prohibición del trabajo a los menores de 14 años; alojamientos higiénicos a los trabajadores rurales; higiene y seguridad industrial, e indemnizaciones por los accidentes de trabajo, esto se dio debido a la preocupación por asegurar la vida de los trabajadores, lo cual dió origen a los primeros reglamentos laborales.

De 1907 a 1909 surgieron una serie de factores como: la crisis económica mundial; los primeros intentos obreros para que se diera una organización autónoma; la presencia de una oposición crítica armada, con una propiedad semi-feudal de la tierra y con un proyecto nacional, mostraron que la dictadura del General Porfirio Díaz no tenía solución para esa serie de contradicciones que el proceso económico producía, situación que desencadenó el levantamiento armado de 1910, con esta Revolución se dio un movimiento político al prohibir la reelección del Presidente Díaz además de que se combatió al grupo de personas que lo rodeaban y que habían formado una oligarquía. La clase trabajadora fue parte fundamental de este movimiento, ya que se empezaron a realizar movimientos obreros y por lo tanto se desarrollaron las huelgas y como resultado de este se crearon sindicatos en los cuales trataban de reclamar sus derechos debido a las injusticias que se suscitaban en esta etapa.

Para 1914 Venustiano Carranza, emite un decreto en el que se comprometía a expedir leyes para mejorar las condiciones de las clases proletarias, del peón rural, del obrero y del minero; así como una reforma al artículo 72 de la Constitución de 1857 en su fracción XX; otorgándola Poder Legislativo facultades para expedir leyes sobre el trabajo y una adición al artículo 5º. Debido a todo esto van a surgir más adelante los planteamientos de los Constituyentes de 1917 los cuales le van a dar origen al artículo 123 constitucional, el cual va a contener los derechos de los trabajadores y la previsión social que estos necesitaban.

⁹ DE BUEN, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, 6ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1985, p.294

1.1.2 Principales planteamientos de los Constituyentes de 1917.

Una vez estallada la revolución mexicana de 1910 debido a los fenómenos sociales, políticos y económicos que se suscitaron en la época en la que gobernaba el Presidente Porfirio Díaz, en la cual existía una dictadura y por lo tanto el descontento de la clase campesina y obrera por las pésimas condiciones de trabajo y de vida que prevalecían, se trató de buscar una solución para que se otorgaran los derechos reclamados por la gente trabajadora.

Para el año de 1913, ya como Presidente Francisco I. Madero y habiendo derrocado a Díaz; elaboró el Plan de San Luis el cual fue un documento base con el que Madero inició la revolución, llamó a los hombres a la lucha para retornar a la Constitución de 1857, con este plan se comprometió a revisar todas las disposiciones y sentencias que habían hecho que se despojaron a los pueblos de las tierras que habían poseído durante varios siglos, sin embargo no se menciona alguna cuestión del trabajo y de la previsión social. Con la muerte de Madero, “el 30 de agosto de 1913 Lucio Blanco jefe de las fuerzas revolucionarias en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, procedió a lo que se considera la primera repartición de una parte de la Hacienda de los Borregos entre aquellos individuos que no tenían terrenos o habían sido despojados de ellos”¹⁰, con este reparto que se hizo y con las diversas leyes del trabajo que surgieron en 1914 se inició la etapa social de la Revolución, que produciría la Declaración de Derechos Sociales de la Constitución de 1917.

El maestro Mario de la Cueva menciona que “la Declaración de los Derechos Sociales de 1917, artículos 27 y 123 de la Carta Magna de Querétaro, no fueron obra del gabinete, ni siquiera de juristas; sino que fue producto de una explosión jurídica y social de los hombres del pueblo que venían de la primera gran revolución del siglo XX y que a través de ella conocieron la tragedia y el dolor de los campesinos y trabajadores; muchos de ellos tuvieron que acabar con la resistencia de los diputados conservadores para imponer la reforma agraria y la creación de los derechos sociales de los trabajadores”¹¹.

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Tomo II, 10ª edición, México, Editorial Porrúa, 1996, p.27

¹¹ *Ibid*; p.28

En el año de 1916 teniendo en el gobierno constitucionalista a Venustiano Carranza, publicó un decreto titulado adiciones al Plan de Guadalupe, en el cual sus propuestas fueron claras al querer dictar leyes para el mejoramiento del pueblo mexicano y comentaba que debido a las soluciones de algunos conflictos laborales y de las leyes que se estaban promulgando, para 1914, el gobierno constitucionalista trataba de iniciar tener un buen trato con algunos trabajadores que se encontraban organizados; lo que motivó a la unión de obreros y gobierno, por lo que se autorizó la reapertura de la Casa del Obrero Mundial; con esto se trataba de apoyar los movimientos obreros.

Muchas de las ideas expresadas durante la Revolución mexicana y en específico las laborales, fueron la base para la creación de las diversas leyes del trabajo que se fueron promulgando y que finalmente sería el artículo 123 constitucional, de aquí es que los debates de los constituyentes hicieron que se modificara el estilo de vida de nuestro pueblo.

Conforme a las situaciones planteadas durante el periodo del gobierno de Venustiano Carranza, su alternativa era la de reformar la Constitución Política de 1857, para lo cual el mandatario ideó la estructura de un Congreso Constituyente, por el cual era el único medio de alcanzar los fines indicados y en el que a través de este la nación iba a expresar su voluntad; ya que aquí se iban a discutir y resolver de forma adecuada todas las cuestiones que se estaban reclamando y a dar una solución que satisficiera las necesidades públicas, además de que se obtendría que el régimen legal implantara sobre bases sólidas en un tiempo considerablemente breve.

El proyecto de reforma a la Constitución presentada por Carranza a los Constituyentes consistía básicamente en reformar el artículo 72 fracción XX de la Constitución de 1857, en el que se le confería al poder legislativo, la facultad de expedir leyes en materia laboral, en las que se implantarían todas las instituciones del progreso social a favor de la clase obrera y de todos los trabajadores, además de una adición al artículo 5º, que limitaba la duración del contrato de trabajo a un año y la prohibición de que se afectaran derechos políticos y civiles, como consecuencia de la relación laboral. Si bien es cierto, se ha reconocido que la

Constitución de 1857 era obsoleta porque no contenía de una manera más amplia los derechos de los trabajadores y de la previsión social, lo único que quedaba por hacer era crear una nueva Constitución que satisficiera las necesidades de la mayoría de los trabajadores, por lo que se comenzó a darle agilidad a los términos de la convocatoria expedida, y así es como el 21 de noviembre de 1916; se consignó oficialmente la primera junta del Congreso Constituyente, ya para el 1º de diciembre de 1916 se inaugura por el Presidente de la República Don Venustiano Carranza la primera sesión de manera formal.

El Congreso Constituyente de Querétaro, al dar lectura al proyecto presentado por el Presidente se dieron cuenta de que no se estaban contemplando las aspiraciones del pueblo; es decir observaron que este proyecto contenía los mismos artículos que la Constitución de 1857, y que lo único que se estaba cambiando era la redacción, y en cuanto a la administración de justicia se le otorgaba al poder judicial como encargado de impartirla de forma independiente a los otros dos ordenes de gobierno.

Por lo que respecta a lo anterior, los constituyentes no estuvieron de acuerdo con la propuesta de Carranza, y por lo tanto el artículo 5º no fue aceptado, por lo que se realizaron varios debates de los que más adelante se hará mención; hasta que finalmente concluyó con la aprobación del artículo 123 constitucional, el cual tiene sus bases en el proyecto del artículo 5º presentado por Carranza y este mencionaba textualmente lo siguiente: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por autoridad judicial. En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, las de jurado y los cargos de elección popular obligatorias y gratuitas las funciones electorales. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea su denominación u objeto que pretenda erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que

renuncie temporal y permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. El contrato de trabajo sólo obligará a prestar servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos y civiles”¹².

Alrededor de este artículo surgieron múltiples discusiones por parte del Congreso Constituyente, en el cual manifestaron que la libertad de trabajo no sólo se encontraba en este artículo sino también en el artículo 4º. Constitucional, en el que se establece la garantía de que todo hombre es libre para trabajar en lo que le parezca y para aprovechar los productos de su trabajo.

Los principales planteamientos que se hacían eran en torno al artículo 5º de la Constitución de 1857. Hubo diputados que estaban a favor de que se adicionara este artículo, mientras que otros comentaban que los derechos de los trabajadores y la previsión social deberían quedar en otro artículo.

Los que estaban a favor, expresaban que en este artículo, debían quedar los derechos que se estaban reclamando por parte de los trabajadores del campo y la ciudad. Otro punto era el agregar lo referente a las bases fundamentales sobre las que había de legislarse en materia de trabajo; tales como: la jornada máxima de trabajo, salario mínimo, descanso semanal, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y niños, seguros indemnizaciones, así como la creación de tribunales de conciliación.

Por lo que respecta a los diputados que estaban en contra de que se adicionara dicho artículo; pero que creían conveniente crear uno nuevo que estableciera los derechos de los trabajadores y la previsión social. Buscaban que no todo quedara dentro de un mismo artículo; en este caso el 5º constitucional, sino que creían que era necesario que se presentara un proyecto, en el cual se le otorgara un capítulo especial y por lo tanto un artículo exclusivo para tocar el tema de los derechos de los trabajadores y su protección dentro de nuestra Constitución. Se propuso que se crearan Juntas de Conciliación y Arbitraje para que tuvieran intervención

¹² ROCHA BANDALA, Juan Francisco, *La competencia en materia laboral. Evolución, s/edición*, México, Cárdenas Editor, 1980, pp.36-37

cuando se dieran las huelgas de los trabajadores y que estas Juntas, tuvieran como objetivo procurar resolver el problema dentro de ciertos términos y entonces quedara la huelga protegida y legítimamente sancionada.

Conforme las discusiones avanzaban, se pensaba que lo mejor era dejar el artículo 5º tal cual como se había presentado, en tanto que un grupo de diputados se les encargó el estudio referente a analizar los derechos de los trabajadores, formularon un proyecto, en el cual proponían que hubiera una sección se llamara “Del Trabajo y la Previsión Social”; en donde se resaltaba que, los Estados iban a tener facultad para legislar en materia laboral, lo que es cierto es que la obligación de legislar sobre el trabajo son el Congreso y las legislaturas dependiendo de las circunstancias locales. Además se planteaba, que la legislación abarcara a todo tipo de trabajo; sin embargo la legislación no debía limitarse al trabajo económico sino al trabajo en general, sino también tomar en cuenta a los empleados comerciales, artesanos y domésticos.

El artículo 5º de la Constitución de 1917 fue el que le dio origen al 123 constitucional ubicado en el título sexto denominado “Del Trabajo y la Previsión Social”. El 13 de enero de 1917 se presentó el proyecto del artículo 123, en el cual se mencionaba que era preciso legislar en materia del trabajo con el propósito de que se impartiera una verdadera justicia hacia los trabajadores, ya que los tribunales del orden común no satisfacían los requisitos de la clase obrera, en cuanto a la solución de conflictos quedó contemplado en las fracciones XX y XXI; respectivamente decían que, las diferencias de conflicto entre el capital y el trabajo iban a ser solucionadas por un Consejo de Conciliación y Arbitraje, en tanto que la otra fracción mencionaba que si el patrón se negaba a solucionar sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo del Consejo se daría por terminado el contrato de trabajo y tenía que indemnizar al obrero. Lo que no se contempló fueron las competencias, ya que sólo se facultaba a los Estados la aplicación de las leyes de trabajo que se elaboraran.

Al finalizar el texto original del artículo 123 constitucional, se dejó en claro que no se debía hacer ninguna diferencia en cuanto al trabajo económico; es decir aquel en el que se produce algo y, lo que se buscaba era equilibrar todo trabajo sujeto a

salario, así es que lo que se dejó en claro, fue que se tenía que legislar para todos los trabajadores del país, sin hacer distinciones incluyendo a la burocracia tanto federal como estatal, se mencionó que al establecer las bases generales para regular en general todo contrato de trabajo también incluía el trabajo prestado al poder público por los empleados gubernamentales.

Además en este artículo se buscaba implementar instituciones de previsión social por parte del Estado, por lo que esto quedó expresado en el artículo 123 constitucional de 1917 en su fracción XXIX en el que se consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo etc. Por lo que era necesario que el gobierno federal y estatal fomentaran la organización de este tipo de instituciones para inculcar la previsión social.

Después de varias discusiones el artículo 123 constitucional quedó aprobado el 23 de enero de 1917, en el cual la Asamblea Constituyente respondía a las aspiraciones de los trabajadores mexicanos, los cuales buscaban protección a sus derechos, además de establecer las bases generales a las cuales debían sujetarse las relaciones de trabajo independientemente de la naturaleza pública o privada de los patrones sin distingos o exclusiones de trabajadores a la norma general, aunque cabe mencionar que en la actualidad muchos trabajadores siguen padeciendo injusticias. La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución mexicana de 1917 es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de Querétaro, ya que nuestra Constitución fue la primera en integrar estos derechos en general y específicamente de los empleados privados y públicos.

1.1.3 Reforma constitucional del artículo 123.

La iniciativa de esta reforma constitucional fue presentada por el entonces Presidente de la República; Adolfo López Mateos el 7 de diciembre de 1954.

Este artículo ha tenido varias reformas, sin embargo se hará mención sólo de aquellas que han sido las más trascendentales. El texto original del artículo 123 no

incorporó a los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que fue hasta 1959 que se incorporó a dichos trabajadores; antes de esta reforma se regían por el Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, debido a todo esto fue que se incorporó el apartado B al artículo 123 constitucional en su Título Sexto; Capítulo III bajo el rubro del Trabajo y la Previsión Social, en el que quedaron incorporadas las garantías sociales y los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, es decir rigen las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del D.F. y Territorios Federales con sus trabajadores; además de buscar una ley reglamentaria.

La discusión que se hizo sobre esta adición fue debido a diversos problemas que se suscitaron, y el principal era que durante mucho tiempo los trabajadores que prestaban sus servicios para el Estado quedaron excluidos de la justicia laboral, como se sabe la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que tienen los servidores públicos con el Estado; debido a que los primeros son aquellos que laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que los otros trabajan para instituciones de interés general constituyéndose en colaboradores dentro del ejercicio de la función pública; a partir de esto se buscó darle la importancia que merece el comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123 constitucional.

Hasta antes de 1938 los empleados públicos vivieron en un total desamparo en cuanto a sus derechos sociales, ya que “en el régimen del General Abelardo Rodríguez hubo un primer intento formal para otorgar algunas garantías a los servidores públicos de la nación y fue redactada una Ley del Servicio Civil, la cual no llegó a tener vigencia efectiva, por lo que los servidores públicos siguieron siendo sujetos inermes a merced de todos los vaivenes políticos y de las mutaciones sobre las altas esferas oficiales subsistiendo a una situación de inseguridad para ellos que los obligaba a usar diversos recursos para colocarse en las mejores posiciones del orden administrativo, además de existir inestabilidad en

el trabajo de estos y de esta manera se trataba de evitar toda posibilidad de éxito dentro de las funciones de la Administración Pública”.¹³

Dentro de esta adición, se propuso enumerar los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como las bases mínimas de previsión social dentro de los cuales estaban: la jornada máxima tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, el derecho de asociarse, el derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez, muerte etc.

Además de lo anteriormente mencionado se llegó a la conclusión de elevar a la categoría de norma constitucional las disposiciones antes mencionadas, con respecto a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Se buscó por parte de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, que el Estatuto Jurídico de los Poderes de la Unión quedara como norma reglamentaria del artículo 123 apartado B, se incorporara a la Constitución para que esta se le diera fuerza, jerarquía y jurisprudencia, para que de esta manera se le diera una base sólida a los derechos básicos de la burocracia.

Finalmente dentro de esta reforma se destacan algunos puntos tales como:

1.Reconocer de que todo el que labore dentro de los Poderes de la Unión va a ser trabajador al servicio de estos, así como la inamovilidad de puestos, darles seguridad del desempeño de sus labores y de disfrutar de todas las garantías que le otorga la Constitución.

2.Se buscó identificar al empleado público o también llamado burócrata, con el trabajador del derecho laboral, en el goce de las prerrogativas emanadas de una relación especial de trabajo.

¹³ H. Cámara de Diputados LV legislatura, *Derechos del pueblo mexicano arts. 123-136, México a través de sus constituciones, Tomo XII*, 4ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1994, p.103

3.Otorgarle al servidor público la inamovilidad en el empleo y otorgarle la garantía de conservarlo a través del cumplimiento de sus deberes de responsabilidad, honestidad y eficiencia.

Esta reforma que adiciona al artículo 123 constitucional el apartado B fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

Otras reformas que se dieron en torno a este artículo fueron, el artículo 73 que determina que el Congreso tiene facultades: fracción X. Para legislar en toda la República sobre... y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123. Es necesario hacer mención que originariamente la facultad de legislar en materia laboral se encontraba en el artículo 123 constitucional, por así establecerlo el primer párrafo de su texto original.

Este criterio fue modificado en la reforma del artículo 123, el cual se publicó en el D.O.F del 6 de septiembre de 1929, en la que se federaliza la legislación laboral y se agregó la facultad de los gobiernos de los Estados para aplicar las leyes del trabajo, en sus respectivas jurisdicciones; con excepción de la actividad de los ferrocarriles, transporte de concesión federal, minería trabajos en el mar y zonas marítimas¹⁴, además de esto se le faculta al Congreso en su fracción X el legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única conforme al artículo 28 de ésta Constitución.

Otros artículos reformados fueron el artículo 115 fracción VIII, que establece que “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 por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias”, publicado en el D.O.F. el 17 de marzo de 1987, en el que ubicaron por sistemática jurídica todas las materias concernientes a los Estados en el artículo 123 y lo relativo al municipio quedó en el artículo 115. De esta manera los principios rectores del trabajo, contenidos en el artículo 123 constitucional se hicieron extensivos a los

¹⁴ IBARRA FLORES, Ramón, Op.Cit; p.62

servidores públicos de los estados y de los municipios de toda la República lo que ha venido siendo una base de una mejor reglamentación legal para los burócratas locales y municipales.¹⁵

También se crean las bases para la formación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada el 14 de febrero de 1972. Se establece el Derecho al Trabajo el 19 de diciembre de 1978 y por último hubo una reforma al apartado B creando la fracción XIII bis para regular las relaciones de trabajo de los empleados de la Banca propiedad del gobierno, publicada el 17 de noviembre de 1982. La que crea la Comisión Nacional para los Salarios Mínimos, suprimiendo las Comisiones Regionales y los salarios del campo, publicada el 23 de diciembre de 1986.

1.1.4 Proyectos de Ley del Servicio Civil.

El antecedente más directo que tenemos de una Ley del Servicio Civil, lo tenemos en el año de 1911, en el que se comenzó a elaborar un “Proyecto de Ley del Servicio Civil de Empleados Federales”, el cual intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, pero no llegó a ser aprobado; esto se presentó ante la Cámara de Diputados, eran dos iniciativas de ley relacionadas con la regulación laboral entre el Estado y sus empleados. Una de ellas era relativa a los empleados del servicio docente y de investigación científica, presentada por la diputación de Chihuahua, y la otra hecha por los diputados Justo Sierra jr. y Tomás Berlanga, la propuesta de estos era de mayores alcances, debido a que se pretendía una reglamentación para todos los empleados públicos federales. De estas iniciativas, las comisiones legislativas hicieron una sola que incluía; la inamovilidad de los empleados, mismos que no podían ser privados de su trabajo sino por causa justificada, pero la situación política de aquella época impidió la aprobación de este proyecto¹⁶.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano. Régimen jurídico laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*, 3ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p.52

¹⁶ MELENDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica)*, 1a.edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p.134

Debido a las condiciones de los empleados públicos, en 1920, el gobierno se ve obligado a reglamentar los derechos laborales de sus trabajadores y se presenta el “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la República Mexicana”, cuya finalidad era ubicar a los empleados públicos con la denominación de servidores civiles de la República Mexicana, que especificaba: El servicio civil a que esta ley hacía referencia a las siguientes categorías: obreros y empleados comunes; escribientes y taquígrafos; dibujantes; encargados del archivo; oficiales de servicios administrativos, directores; subdirectores, secretarios de oficinas y otros jefes ; empleados técnicos y asesores; empleados diplomáticos, consulares y agentes comerciales; personal docente de los establecimientos federales de educación pública; interventores; inspectores; subsecretarios de despacho y oficiales mayores

El artículo 1º de dicho proyecto especificaba lo que se entendía por servicio civil y decía, que era el trabajo desempeñado en las oficinas dependientes del poder ejecutivo, por los funcionarios y empleados civiles que se nombraran de acuerdo con las previsiones que establecía esa ley. El gobierno siempre tuvo la intención de apartar al sector de los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado, sin importar que ya habían sido considerados en el respectivo artículo constitucional, demostrando que el interés más que jurídico era de tipo político al someterlos a una reglamentación cuyo control era legitimado a través de dicho proyecto, a pesar de estas intenciones el proyecto no prosperó y los trabajadores continuaron siendo considerados como empleados del servicio civil, bajo reglamentos y disposiciones particulares que existían, en cada una de las dependencias, sin que significara respeto a los derechos de los trabajadores.

El 14 de julio de 1931, se publicó un reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, que tenía las características de una ley, y en él se reconoce por el Ejecutivo, la limitación para expedir nombramientos y ceses, estableciéndose el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el ascenso por capacidad y la no remoción por causa justa, que juzgaría el propio titular del ramo, aquí ya se pueden observar ciertos elementos que serán tomados en cuenta para elaborar la Ley del Servicio Civil de Carrera.

Para 1934 el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez emitió un acuerdo en el que establecía el servicio civil por tiempo determinado, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del mismo año con el nombre de “Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”. “Este era el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, además de prever ascensos, además de detallar obligaciones, sanciones y derechos, este proyecto tuvo una vigencia limitada de ocho meses,”¹⁷ mandó que todos los servidores públicos conservaran sus empleos, salvo por causa grave que ameritara la remoción. El servicio civil comprendió a todas las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo, de cualquier clase que fueran, salvo los de carácter militar y las referentes a los puestos de Secretario del Despacho, Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y funcionarios que por mandato de ley debieran sustituirlos, hubo exclusión de cargos tales como: subsecretarios, secretarios generales, directores, jefes de departamento y jefes de oficina.

La implantación del servicio civil respondió a demandas que proveían de los servidores públicos y que esencialmente expresaban la preocupación por inestabilidad y amenazas a su permanencia. Por este motivo, el diseño del servicio civil privilegió la estabilidad más que el ingreso y promoción, con base en el sistema de méritos.

Con la intención de seguir perfeccionando el servicio civil, fue que en 1983 se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil cuyo objetivo es: De coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal, estando como Presidente Miguel de la Madrid, y siguiendo con la idea de crear un Servicio Civil de Carrera, no obstante de que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de la que más adelante se hablará contiene un capítulo que se denomina Del Escalafón y que contiene

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.Cit; p.63

requisitos para los factores escalafonarios, contemplándose entre ellos los conocimientos que se deben de tener para ocupar un cargo; se discutía que debieron haber puesto este servicio civil de carrera dentro de esta ley, pero no fue así; por lo que en 1984 se creó el “Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil”, a través de la cual va a tener las funciones de cuidar que el servicio civil de carrera se lleve a cabo, de tal manera que en el artículo 7º nos menciona que la comisión va a tener las siguientes funciones: I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de programas específicos del servicio civil de carrera, y en el mismo artículo 8º, en la fracción VIII decía que los miembros de la comisión iban a tener como facultades: El estudiar y emitir opiniones sobre los planteamientos que realizaran las dependencias y entidades y sus correspondientes representaciones sindicales, acerca de los sistemas para revisar las condiciones generales de trabajo.

Continuando con el interés de crear un Servicio Civil de Carrera, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el 4 de diciembre de 1997, implementa este servicio en el cual se buscaba regular el ingreso, la capacitación, desarrollo, especialización y otorgamiento de estímulos a los Agentes del Ministerio Público, policía judicial y peritos.

Para el 23 de noviembre de 2000 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; también incorpora este servicio para continuar avanzando en la profesionalización de los trabajadores que prestan sus servicios para esta dependencia.

Para terminar se puede comentar que se han hecho esfuerzos para profesionalizar a los trabajadores, sin embargo muchos de estos no conocen muy bien en que consiste este Servicio Civil de Carrera, además de que existen muchas injusticias dentro de este, y por lo tanto el desarrollo profesional en muchas ocasiones no se toma en cuenta; sino que se prefiere caer en el favoritismo y no tomar en cuenta los conocimientos de los trabajadores que prestan sus servicios al gobierno; además se cree conveniente que este servicio civil debe de estar dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado, con la finalidad de que se tomen en cuenta las inquietudes de los trabajadores y se conviertan en ley de derechos laborales.

1.1.5 Ley Federal del Trabajo.

Cabe mencionar, que con el propósito de unificar la legislación laboral para estar en mejores condiciones de cumplir con las garantías sociales de la clase trabajadora, fue necesario realizar una reforma constitucional, por lo que en 1929 se aprobó la iniciativa de reforma enviada por el Presidente Portes Gil al Congreso de la Unión y en las cuales se facultó exclusivamente a dicho órgano para legislar en materia de trabajo, con lo que se dio un gran avance para expedir después la Ley federal reglamentaria del artículo 123 constitucional. Como se sabe hasta 1929 la facultad de legislar en materia laboral fue concurrente entre las Entidades federativas y la Federación, por lo tanto varios Estados se regularon por sus propias leyes de trabajo y regularon el servicio de sus trabajadores burocráticos, así como de los trabajadores municipales.

Aunque la Constitución Federal de 1917 no estableció ninguna disposición específica en esta, ya que omitió la reglamentación de las características de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, en 1931 se creó la Ley Federal del Trabajo, que estableció en su artículo 2º en donde establecía que “las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran”¹⁸. De aquí que los Congresos Estatales son los órganos competentes para legislar en la materia, con esta ley quedó reglamentado el Derecho Laboral.

Las relaciones laborales Estado-servidores públicos se siguieron desarrollando sobre bases civilistas, incluso la Ley Federal del Trabajo expedida en 1931, no contemplaba a la burocracia, es decir se excluyó a los empleados y funcionarios públicos. Como no se expedían leyes de servicio civil para los trabajadores al servicio del Estado, estos seguían sin protección legal alguna, a los únicos a los que se contemplaba eran a los trabajadores que prestaban sus servicios a

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.Cit; p.60

particulares. En esta ley se contemplaron los derechos sociales de los trabajadores; la aportación fundamental de dicha ley se encuentra en la regulación de las instituciones básicas del derecho del trabajo, como el sindicato, el contrato colectivo y el derecho de huelga.

La Ley del Trabajo de 1931 designó como autoridades en dicha materia a las Juntas Municipales de Conciliación, a las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, a los Inspectores del Trabajo y a las Comisiones Especiales del Salario Mínimo, incluyendo a la Secretaría de Educación Pública para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los patronos en materia educativa. Para el año de 1934 se publicó el Reglamento Federal de dicha ley, éste estuvo bien estructurado, sin embargo el problema continuaba siendo la defensa de los trabajadores contra abusos que cometían las personas que los contrataban, es decir de los negocios privados. Esta ley reglamentaria va a regular a los trabajadores del apartado “A” del artículo 123 constitucional.

La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 constitucional hacía mención de las “agencias de colocación, las cuales tenían como objetivo relacionar a los trabajadores desocupados o en demanda de mejor colocación con los patronos que necesitaran de su trabajo, esto con la aplicación del artículo 123 constitucional que en su numeral cuatro decía que los servicios que prestaran estas agencias iban a ser gratuitas para los trabajadores”.¹⁹

Después de esta Ley de 1931 y su reglamento, se buscó crear una nueva Ley del Trabajo, la cual surgió en 1970, esto debido a que los trabajadores ya no sólo se limitaban a ciertas reclamaciones formales, sino que ahora demandaban tener un buen trabajo que les proporcionara un ingreso suficiente para vivir de forma decorosa. Algo que se tomó muy en cuenta en esta ley fue el crear un “servicio público del empleo”; “el cual se encargaba de analizar los requerimientos de crecimiento de la economía, de la posibilidad humana de satisfacerlos y de la capacitación de las personas que tendrían que ser contratados, además de llevar un registro de las personas que solicitaran empleo y de las empresas que tuvieran

¹⁹ DE LA CUEVA, Mario, Op.Cit; p.90

puestos vacantes, así como dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes para obtener un empleo, al igual que practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes con bases para una política de la creación de empleo, solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales y particulares que se ocuparan de problemas económicos, esto se estableció en las varias fracciones del artículo 538 de la nueva ley del trabajo²⁰, como sabemos esto en la actualidad no se da del todo.

Para 1977 hubo una adición en esta ley, en la cual se buscaba: actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación; prevenir riesgos de trabajo, y en general mejorar las aptitudes del trabajador. Hubo una excepción para las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenecieran a profesiones en las que la coacción se efectuara en condiciones especiales.

En abril de 1978 la Ley Federal del Trabajo tuvo reformas legales cuyo propósito fundamental era la fusión de los servicios del empleo, la capacitación y adiestramiento, para tener un trabajo mejor remunerado. Se creó un Servicio Nacional del Empleo; en donde en su artículo 539 buscaba, la promoción de empleos, a la que también podría denominarse medidas para una política de pleno empleo. Se le encomienda a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

- 1.El practicar estudios para determinar las causas de desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana.
2. Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y crecimiento.

²⁰ DE LA CUEVA, Mario. Op.Cit; p.92

3. Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo, así como practicar estudios, formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, así como procurar su correcta aplicación.

Por lo que respecta a la colocación de trabajadores; la Secretaría tiene que encauzar a los demandantes de trabajo a aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, además de autorizar y registrar, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas. Como se puede observar esta ley de 1978 tenía una mejor protección para los trabajadores y se buscó que estos se capacitaran para que obtuvieran mejores empleos, además de que a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se pretendía elaborar proyectos para crear empleos.

1.1.6 Origen del apartado “B” del artículo 123 constitucional.

El origen de este apartado “B” se dio a partir de la reforma constitucional del artículo 123, con el propósito de mencionar las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos, esto fue con motivo de que los trabajadores que prestan sus servicios a favor tanto del gobierno federal, estatal y municipal, buscaban luchar por sus conquistas laborales, para que se les tomara en cuenta, ya que como se comentó en otro sub-capítulo estos trabajadores fueron excluidos de la Ley Federal del Trabajo.

El antecedente más inmediato del hoy apartado “B” es el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; del cual se hará mención más adelante de una forma amplia. Después de varios intentos por establecer leyes que regularan las relaciones de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, por lo que en diciembre de 1959 el Lic. Adolfo López Mateos presentó a la Cámara de Senadores un proyecto, en el cual proponía reformas a la Constitución para incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado, una vez aprobado dicho proyecto en diciembre de 1960 el artículo 123 constitucional quedó reformado, conteniendo el apartado “A” y el “B” respectivamente. Con la discusión del apartado “B” se dijo que el principal

problema que tuvieron los trabajadores que prestan sus servicios al Estado fue que quedaron excluidos de la justicia laboral.

Si bien es cierto que desde 1917 se reconocieron los derechos de todos los trabajadores de nuestro país, también se puede decir que en diversas ocasiones se ha expresado la anulación del apartado “B” del artículo 123 constitucional, por considerar que esos derechos ya estaban en lo que hoy se conoce como apartado “A”, pero que además limita a los trabajadores en sus derechos de asociación, contratación colectiva y de huelga. Mucho se ha comentado a cerca de que éste apartado no justifica ni tiene una razón de ser debido a que los trabajadores al servicio del Estado también son trabajadores y que deberían quedar dentro del artículo 123 constitucional, lo que cabe recordar aquí es que estos dos apartados que se crearon fueron porque estos trabajadores tienen relaciones de trabajo diferentes y por lo tanto se debe hacer una distinción, ya que existen características diferentes en estos trabajadores.

El hecho de que hayan existido dos apartados fue debido a que el particular, emplea a otra persona para fines de satisfacción personal y la empresa con fines de lucro, utilizando su trabajo dentro de la producción, en el caso del Estado es distinto, ya que este representa los más altos intereses de la colectividad, además de que aquí no se persigue ningún propósito de lucro que caracteriza a los anteriores. “Para el año de 1963 se creó la ley reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional y se le dió el nombre de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; esta iniciativa fue hecha por el entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos, por lo que se derogó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Dentro de la iniciativa de esta ley estaba modificar la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.”²¹

Se ha comentado de que las disposiciones que norman las relaciones de trabajo entre el Estado mexicano y sus servidores no son exactamente iguales a las que rigen a las actividades privadas y que los contenidos de los dos apartados llegan a

²¹ MELENDEZ GEORGE, León Magno, Op.Cit; p.144

ser algo diferentes, pero que esto no significa que los trabajadores del Estado sean de excepción y por lo tanto se excluyan del criterio general sustentado por el Constituyente de 1917.²²

1.1.7 El apartado “B” del artículo 123 constitucional.

Las disposiciones del apartado “B” contienen los derechos mínimos que deben gozar los servidores públicos, así como las bases de trabajo que los rigen con motivo de la relación establecida con el Estado; esta característica de consagración constitucional de los principios fundamentales, es propia del derecho del trabajo considerando este como un derecho social.

“Una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de los titulares de sus dependencias y entidades, ambos se ven sometidos al régimen legal que enmarca a la función pública; a la que en virtud de las particularidades que la caracterizan, no le puede ser aplicada la misma normatividad dirigida a los trabajadores en general”²³, de aquí que exista una diferencia en cuanto a la contratación de estos dos tipos de trabajadores, ya que los del apartado “A” van a ser a través de un contrato ley, en tanto que los del apartado “B” va a ser por medio de nombramiento lo cual les permite establecer su relación laboral con el Estado, y se fundamenta en la facultad que ejerce el Estado por medio del titular de su órgano ejecutivo, para celebrar este tipo de actos, y así de esta forma él directamente, ya autorizando a otro alto funcionario para que en su representación lo haga. El nombramiento obliga a cumplir los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias conforme a la ley.

El apartado “B” del artículo 123 constitucional va a tener su ley reglamentaria que es la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dentro de esta ley se va clasificar a los trabajadores de base y de confianza que son las formas en las que se entra a prestar un servicio a favor del Estado y es a través de los dos tipos de trabajadores que se mencionaron anteriormente. Hago aquí mención respecto a una fracción del apartado “B” del artículo 123 constitucional y es el de la fracción

²² Ibid. p.151

²³ MARTINEZ MORALES, Rafael I, *Diccionario jurídico, Derecho Burocrático, volumen V*, 1ª.edición, México, Editorial Oxford, 1997, p.71

VII que para el estudio del tema que se está investigando es una base y dice ésta fracción, que:

La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Además en la ley reglamentaria dice que en caso de vacantes, los prospectos deberán reunir los requisitos fijados por cada dependencia en lo particular, aunque los requisitos serán de variada naturaleza, según sean las necesidades de cada dependencia o entidad. Aquí podemos decir que se tiene bases para el ingreso a la administración pública de algunos funcionarios de alto rango, y que se tiene una cierta similitud con los trabajadores del apartado "A" en cuanto a que también estos buscan a personas preparadas profesionalmente para ocupar algún cargo.

Por lo que respecta a su ley reglamentaria del artículo 123 constitucional apartado "B" que rige a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias y entidades de los poderes de la unión, busca: la calidad e intensidad del trabajo que se desempeña, la contraprestación devengada por el servidor público, las condiciones de seguridad e higiene bajo las que se debe prestar el servicio, el régimen de seguridad social que les es aplicable en esta caso va a ser el ISSSTE, además de la jurisdicción a la que deberán sujetarse en caso de un conflicto laboral que en la mayoría de los casos será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Un aspecto importante que se deberá de tomar en el nuevo Derecho Laboral Burocrático, es buscar los mecanismos, definiciones e instrumentos necesarios para lograr que en los tres órdenes del gobierno instaure un verdadero servicio civil de carrera, que otorgue permanencia, capacitación y adiestramiento adecuado al servicio público, evitando con ello que se desaproveche la experiencia y el entusiasmo de tantos servidores públicos que por motivos ajenos a su propia voluntad se ven rebasados o desplazados de sus puestos de trabajo, todo esto en beneficio de los propios trabajadores, considerando siempre los intereses públicos que corresponde cumplir al Estado."²⁴

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.Cit; pp.53-54

El trabajador al servicio del Estado debe tener siempre en mente que por encima de los intereses personales o de grupo, debe prevalecer el interés de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto. En la práctica, algunos organismos públicos descentralizados continuaron rigiendo sus relaciones por el apartado “A” del artículo 123 constitucional y su legislación reglamentaria; en tanto que otros, por alguna disposición materialmente legislativa, se ubicaron en el campo del apartado “B” del artículo 123 constitucional. Cabe mencionar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional va a regular como se dijo anteriormente la relación de trabajo entre las dependencias del gobierno Federal, del Distrito Federal y sus servidores públicos, con excepción de quienes trabajan en las fuerzas armadas, cuerpos de seguridad pública, servicio exterior y bancos propiedad del gobierno.

De una manera muy somera podemos decir que el apartado “B” contiene lo siguiente: Duración de la jornada y tiempo extra; un día de descanso a la semana como mínimo; veinte días de vacaciones al año; los salarios no pueden disminuir; salario igual para trabajo igual; sistema de nombramientos; mecanismo escalafonario; suspensión, cese, indemnización si es justificado; sindicalización y huelga; detallada descripción del sistema de seguridad social; régimen de excepción para fuerzas armadas, cuerpos policiacos, personal diplomático y consular; lo mismo para empleados de la banca pública y, por último los derechos de los empleados de confianza dejando a la ley determinar quiénes tienen ésta categoría.

1.1.8 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938-1942.

Después de varios años de lucha de los trabajadores al servicio del Estado, por lograr mejores condiciones de vida finalmente llegaron a lograr su anhelo de que se les respetaran sus derechos laborales, con la expedición de normas protectoras que proponía el General Lázaro Cárdenas, se llevó a cabo un proyecto que se analizó ante la Cámara de Diputados y Senadores, finalmente fue publicado éste ordenamiento el 5 de diciembre de 1938, con el nombre de Estatuto Jurídico de

los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; meses después, el 1º de abril de 1939 se crea el Tribunal de Arbitraje.

Este Estatuto tenía una notable diferencia con el proyecto de Ley del Servicio Civil de la República Mexicana, ya que ésta consideraba únicamente a los trabajadores dependientes del Poder Ejecutivo Federal, y el nuevo proyecto cardenista, ya consideraba a todos los trabajadores de los tres ordenes de gobierno; de ésta manera en el Estatuto ya se les consideraba como trabajadores del Estado, además de tomar en cuenta sus condiciones de trabajo, situación que permite ubicarlos desde el punto de vista de la relación laboral, en su artículo 2º decía que “Trabajador al Servicio del Estado era toda persona que prestara a los tres ordenes de gobierno un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuera expedido o por el hecho de figurar en listas de raya de los trabajadores temporales”.

“El artículo 3º del Estatuto 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, esto es lo que actualmente señala el artículo 123 constitucional apartado “B”, además dividía a los trabajadores de base y de confianza. Los artículos 7º y 8º establecían que no serían renunciables las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.”²⁵

En artículos posteriores se enumeraban los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, además fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la inamovilidad de los trabajadores, derechos de seguridad social, la organización sindical y el derecho a huelga, por lo que debemos entender que esto significaba un avance importante de los trabajadores al servicio del Estado, pero también una disposición del Gobierno Federal para reconocer los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado; además establecía el Tribunal de Arbitraje

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.Cit; p.63

para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir. Posteriormente Lázaro Cárdenas somete a discusión ante el Congreso, el crear un Tribunal de Conciliación y Arbitraje que pretendía suprimir las Juntas Arbitrales, otro punto que se discutió fue lo referente a los contratos de trabajo, en donde los diputados que entre los trabajadores del Estado y el Gobierno no debían existir contratos, porque sino se tendrían que regir las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores por la totalidad de las prevenciones del artículo 123 constitucional, por lo que se llegó a la conclusión de que los contratos no son aplicables a los funcionarios y empleados públicos; ya que éstos van a estar ocupando un cargo a través de un nombramiento.

El Estatuto de 1938 tuvo una vigencia corta; ya que bajo el Gobierno de Manuel Ávila Camacho, el 17 de abril de 1941 surgió un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, este se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en donde no existieron modificaciones a los principios fundamentales de sus lineamientos más importantes que eran: la desaparición de las Juntas Arbitrales en cada dependencia y se creaba el Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burocráticas; la especificación de las bases para los escalafones; la prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas.

El mencionado proyecto destacaba una de las preocupaciones más importantes del Estado y era la huelga en donde se comentaba que era necesario reforzar la idea de que existiera una calificación de esta antes de la suspensión de labores. Otro tema que se comentó era el de la integración del Tribunal de Arbitraje como la instancia jurídica para resolver los conflictos laborales que surgieran entre los trabajadores y el Estado, debía ser colegiado e integrado por: un representante del Gobierno Federal, designado por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos, y un tercer árbitro que nombraran entre si los representantes citados.

Vamos a decir que gracias a éste Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, sirvió como base fundamental para crear lo que ahora en la

actualidad es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual es la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional apartado "B".

1.1.9 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tanto el Estatuto de 1938, expedido por el Presidente Cárdenas, como el de 1941 que lo sustituyó establecieron las bases y principios esenciales en los que se sustentaban las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado. Estos dos estatutos resolvieron parcialmente los problemas de la vieja función pública.

Las exigencias por parte de los burócratas continuaron y fueron en aumento, hasta que finalmente se elevó el Estatuto a la categoría de ley constitucional, en el que le correspondió al Presidente Adolfo López Mateos, enviar al Poder Legislativo en 1959, un proyecto para que al artículo 123 constitucional se le adicionara el apartado "B", que en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática, la cual fue aprobada para 1960, "el Presidente Adolfo López Mateos dio las bases sobre las cuales se regulaba el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, vacaciones , la estabilidad, la protección al salario, las bases para 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 ese tipo de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario²⁶."

Regresando al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, tuvo una larga vigencia en relación al aprobado de 1938, ya que el referido estatuto perdió vigencia hasta 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 Federal reglamentaria del apartado B del artículo 123

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op, Cit; p.64

constitucional, de tal manera, que los derechos laborales que los trabajadores obtuvieron en 1938, continuaron vigentes. No obstante que los trabajadores al servicio del Estado han ido conquistando diversos derechos laborales, en general podemos decir que difícilmente tiene aplicación, ya que los mismos se encuentran en diversos ordenamientos jurídicos.

Los estatutos anteriores sirvieron como referencia para adicionar al artículo 123 de la Constitución, con la publicación del apartado B en 1960, que hoy es la base constitucional para normar las relaciones laborales entre los poderes de la unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

“El proceso de integración del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado tiene su origen en 1963 al enviarse la iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional; de la discusión hecha por la Cámara de Senadores, se elevaron a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos”,²⁷ finalmente fue aprobada el 27 de diciembre de 1963 la Ley Reglamentaria a la cual se le dio el nombre de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional y de esta manera, es que quedó derogado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

La legislación mexicana contempla disposiciones que regulan de manera específica ciertas relaciones laborales que se presentan dentro de los tres poderes de la unión; tal es el caso de los trabajadores de base y el de los de confianza, excluyendo a estos últimos del régimen de esta ley reglamentaria artículo 8º y reconociéndoles sólo las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Cabe mencionar que el personal militar, el del servicio exterior y el de los cuerpos de seguridad pública, están excluidos del régimen contemplado para los demás trabajadores al servicio del Estado y se van a regir por sus propios ordenamientos.

²⁷ MELENDEZ GEORGE, León Magno, Op,Cit; p.143

Otro punto que se discute es “la gran cantidad de organismos que conforman la administración pública paraestatal, en la cual existe poca uniformidad en cuanto a los regímenes laborales que les son aplicables, ya que su ubicación en el apartado A o B del artículo 123 constitucional obedece más bien a circunstancias coyunturales presentes en el momento de creación de los organismos, que a cuestiones técnico-jurídicas, como sucede en las sociedades nacionales de crédito, las cuales regulan sus relaciones laborales de acuerdo con el apartado b, y les es aplicable la seguridad social que les otorga el IMSS, por si esto fuera poco les es aplicable de manera específica la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucional, ley que a su vez remite a cinco títulos de la ley del apartado B.

Esta pluralidad de regímenes complica el estudio de la función pública; además también de su aplicación misma ya que genera cierta desigualdad entre los trabajadores en cuanto a los derechos que gozan, de acuerdo con el ordenamiento que regula la materia laboral en sus lugares de trabajo.”²⁸

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

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha tenido múltiples reformas, sin embargo aquí se mencionarán sólo algunas de ellas.

1.La primera reforma publicada el 20 de enero de 1967 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó al artículo 119 de la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional y decía que: Para la designación de nuevos magistrados, por vacantes se seguirá el procedimiento indicado como lo indica este artículo, y que las faltas temporales del Presidente del Tribunal serán cubiertas por el Secretario General de Acuerdos y las de los demás magistrados por la persona que designe el organismo que cada uno represente.

Se reforma el artículo 128 de la Ley Reglamentaria diciendo: que las audiencias estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias del Tribunal. El Secretario de

²⁸ MARTINEZ MORALES, Rafael I, Op,Cit; p.34

Acuerdos resolverá todas las cuestiones que en ellas se susciten, estas resoluciones serán revisadas por el Tribunal a petición de la parte, la que deberá formularla por escrito dentro de las 24 horas siguientes, las demás actuaciones se efectuarán con la asistencia de los magistrados que integran el Tribunal y serán válidas con la concurrencia de dos de ellos.

Se reforma el artículo 142 de la Ley Reglamentaria en su primer párrafo que quedó de la siguiente manera: la demanda, la citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimientos se notificarán personalmente a las partes. Las demás notificaciones se harán por estrados, todos los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haga el emplazamiento, citación, notificación y se contará en ellos el día del vencimiento.

2. Reforma publicada el día 28 de diciembre de 1972 de los artículos 38 y 43 de la Ley Reglamentaria. Artículo 38 fracción VI dice que: del pago de abonos para cubrir préstamos procedentes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador que no podrá exceder del 20% del salario y el monto tal de los descuentos no podrán exceder del 30% del importe del salario total, excepto en los casos de las fracciones, III a VI, artículo 43 fracción VI; inciso h) constitución de depósitos a favor de los trabajadores con aportaciones de sueldos básicos, para integrar un fondo de vivienda a fin de establecer sistemas de funcionamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas para construirlas, repararlas o mejorarlas. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al ISSSTE, cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

3. Reforma publicada el 23 de diciembre de 1974 en el D.O.F. se reforman los artículos 1º y 5º fracción V de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. El artículo 1º hace referencia a que la primera ley de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la

Unión, del Gobierno del D.F. de las instituciones que a continuación se enumeran: ISSSTE; Instituto Nacional de la Vivienda; Lotería Nacional; Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; Comisión Nacional de Valores, Hospital Infantil, Juntas Federales de Mejoras Materiales, así como de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo prestar servicios públicos. Artículo 5º fracción IV: En el Poder Judicial; los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del D.F.

4. Se adicionan dos párrafos al artículo 40, en donde se hace mención de que: Los trabajadores que presten servicios en día domingo, tendrán un pago adicional de un 25% sobre el monto de su sueldo por los días ordinarios de trabajo, el segundo párrafo dice; que los trabajadores que en los términos del artículo 30 de esta ley reglamentaria disfruten de uno o dos periodos de diez días hábiles de vacaciones percibirán una prima adicional de un 25% sobre su sueldo.

5. Se reforman y adicionan los artículo 14 fracción II, en el que hace mención de las labores de peligrosas e insalubres o nocturnas para menores de dieciséis años, por lo que respecta al artículo 43 fracción I hace referencia en preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieran; a quienes representan la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón, otro artículo fue el 51 que decía, que en igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia y cuando existan varios en estas situación se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática. Por lo que respecta al artículo 88 en su fracción V menciona lo relacionado a las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a los trabajadores embarazadas y las demás reglas que fueran convenientes para obtener mayor seguridad en el trabajo.

6. Reforma del 23 de diciembre de 1978 en su artículo 42 Bis, establece que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual.²⁹

1.2 En el Derecho Comparado.

La formación profesional de los servidores públicos de los países que se van a analizar más adelante, tienen como finalidad el desarrollo de capacidades que permitan en el corto plazo, un equilibrio mayor entre los derechos y obligaciones de estos, y el otro punto es la implementación de estrategias integrales de formación y capacitación para los servidores públicos en países altamente administrados.

En el Derecho Comparado podemos decir que los cuatro países, tales como: Alemania, Inglaterra, Francia y Estados Unidos, veremos que cuentan con un servicio civil, que busca básicamente la profesionalización y calidad de las personas que van a ocupar un cargo dentro de la Administración Pública.

Dentro del servicio civil de los países antes mencionados se realizan exámenes de ingreso para ocupar algún cargo, se busca además que los servidores públicos cuenten con cierta experiencia de otros cargos que hayan tenido, al momento de tener algún cargo superior, es decir altos funcionarios, estos no debe de estar inmiscuido dentro de la política, esto se busca con la finalidad de conservar la imparcialidad; no deben de existir favoritismos. La selección del personal se da en base a los conocimientos, además de que existen órganos espaciales de selección, que se encargan de elegir quienes son las personas idóneas para ocupar el cargo. En otros casos se busca que los nombramientos se realicen a través de los méritos, además de que se busca que los servidores públicos desempeñen sus funciones con eficiencia.

También se ha establecido, en otros casos, que la admisión a ciertos cargos se determinen por la competencia y exámenes para probar la capacidad que tienen para desarrollarse dentro de la administración pública, en ciertas ocasiones va a

²⁹ CORTEZ PEREZ, Juvenal, *Análisis sociológico y jurídico del servicio civil de carrera en México, tesis profesional*, México, Facultad de Derecho UNAM, 2005, pp.35-45

darse la movilidad de puestos con la finalidad de ascender a niveles más altos, los salarios siempre van a estar de acuerdo a la clase y a la antigüedad, cabe mencionar que los servidores públicos no están organizados en sindicatos. Por último algo muy importante es que buscan que los servidores públicos sean profesionistas y que cuenten con un título para poder asegurar que la función pública cuente con personas de alto nivel académico. Los exámenes que se hacen se llevan a cabo por jurados; compuestos por gente especializada de preferencia maestros universitarios y profesionistas que desempeñen algún puesto dentro de la función pública. Si bien es cierto que México también cuenta con un servicio civil de carrera y busca el mejoramiento de los servidores públicos a través de la capacitación y de realizar exámenes de conocimientos; aún no se le ha dado la suficiente importancia para contar con gente especializada dentro de la administración Pública. La experiencia de los siguientes países desarrollados mencionados en este sub-capítulo, constituye la evidencia empírica fundamental de lo que es el desarrollo de los distintos modelos de servicio civil.

1.2.1 Alemania.

El servicio público alemán se formó a partir de la experiencia prusiana, y hacia 1871 se había difundido por todo el país, en 1873 se formalizó a través de la Ley Federal de Funcionarios. Esta disposición dotó al gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales del servicio público que comprende; el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de todos los servidores públicos del país. El servicio público está dividido en tres partes: funcionario (Beamten); empleado (Angestellten); y trabajador (Arbeiter).

El ingreso a cada carrera de grupo exige estudios universitarios de tres años de estudio como mínimo, dentro de estos están los secretarios permanentes, adjuntos; subsecretarios, secretarios asistentes, principal senior y asesor. Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema de pre-ingreso o preparatorio, con esto se busca que el aspirante pruebe diversos aspectos del gobierno y que permita que a través de

exámenes sucesivos, se auto evalúe el servidor público, antes ocupar una vacante debe de mostrar experiencia y conocimientos en Derecho y asuntos públicos.³⁰

Dentro del procedimiento se habla de un “noviciado”, el cual se dio en 1952 su base es el Examen Estado que tiene dos etapas: el primero se realiza después de los estudios universitarios y el segundo se da después de un largo período de servicio en diversos órganos de la administración pública.

El primer examen es realizado por un sínodo integrado por un juez, un funcionario público y un profesor de derecho administrativo; se hace un examen escrito y uno oral hasta este momento el aspirante es solo una persona que quiere ingresar al Gobierno, la aprobación de esta primera prueba es para poder ingresar a una organización administrativa firmada por el titular del gobierno de la región donde se quiere laborar.

El servicio preparatorio debe de durar un lapso de tres años y medio, pero se puede prolongar por más tiempo; el segundo examen está compuesto por muchos pasos, organizaciones y propósitos, aquí el aspirante a ocupar un cargo se le va a poner a prueba en diferentes organizaciones prestando servicio público y va a ser durante tres años, posteriormente estará dos años ocupado en la administración pública donde su tutor inmediato será un alto funcionario público, una vez que se han cumplido los cinco años de preparación y experiencia acumulada se puede decir que el aspirante está a punto de ser servidor público; sin embargo después de todo esto tiene que pasar diversos exámenes uno de ellos de conocimientos generales, una vez aprobados los tres exámenes que se les aplican se podrá decir que está listo para ser funcionario público y ocupar un cargo dentro de la administración pública.

Existen condiciones generales en el desempeño de la función pública, aplicables a todos los empleados, y condiciones especiales, según la categoría y tipo de trabajo específico a desarrollar, dentro de las más importantes están:

³⁰ GUERERO, Omar Op, Cit; pp.177-179

“La posibilidad de ser elegido todo ciudadano para ocupar un empleo público sin distinción de sexo, credo, raza o ideología política; el funcionario deberá desempeñar su trabajo con profesionalismo, desinterés e imparcialidad, debe de guardar absoluta discreción en aquellos asuntos de competencia que requieran de ella; su actuación como funcionario público habrá de realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, y no podrá aceptar recompensas para cumplir con su trabajo. En la Alemania reunificada, los trabajadores cuentan con contrato colectivo y la huelga es posible en los servicios públicos.”³¹

1.2.2 Francia.

En Francia, el servicio público se reclutó entre los universitarios, pero más recientemente la administración pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación, se buscó que la enseñanza universitaria estuviera orientada a la producción y transmisión de conocimientos; esto constituye una formación para desempeñar tareas concretas. La organización del servicio público francés se inició con la expedición de disposiciones especiales para ciertos sectores de la administración gubernamental.

La concepción francesa de la función pública se define, en las palabras de Serge Salon y Jean Savignac en “Function publique agents de l’ Etat de Collectives locales et des grandes services publiques”,³² es una actividad de interés general ejercida en nombre y para los ciudadanos por lo que se requiere de titulares con una calificación técnica y aptitudes morales.

El funcionario está antes que nada al servicio de los ciudadanos, pero es también agente del Estado y, por tal motivo, participa en la consolidación del mismo. El concepto se basa en la independencia del funcionario respecto del poder político, el Estado francés consideró que tal independencia solo se iba a lograr mediante reglas claras que garanticen la igualdad en el acceso de empleos públicos, la

³¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I, Op, Cit; p.7

³² www.josecontreras.net/serv.prof.carr.enelmundo.

continuidad y la posibilidad de una carrera. De esta manera el sistema del Servicio Civil de Carrera francés está cimentado en torno a la noción de carrera.³³

Los funcionarios se seleccionan por oposición, la formación es general, y la promoción está en función de la antigüedad y las retribuciones aumentan en función de una escala preestablecida. Su sistema es cerrado, es decir, existe la prohibición de los nombramientos políticos como condición para mantener el principio de neutralidad. Sin embargo en algunas ocasiones los concursos pueden estar abiertos a aspirantes que no forman parte de las burocracias, sin ser estos nombramientos políticos.

En el Estatuto de 1959 se restringió fundamentalmente a servidores públicos dependientes del poder ejecutivo, motivo por el cual se excluyó a funcionarios judiciales; militares, empleados parlamentarios, etc. Hoy en día Francia está renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales. Tal disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.

El ingreso a la función pública refrendó el principio tradicional de la administración pública francesa con respecto al mérito: los concursos por los cuales se opta por el servicio público. Estos concursos son de dos clases: oposiciones libres, abiertas a todos los candidatos que detenten determinados títulos; y oposiciones reservadas a los servidores públicos con cierta antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación. Adicionalmente, para los cuerpos de funcionarios seleccionados por la Escuela Nacional de Administración existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos electivos de municipalidades, consejos regionales o generales y consejos de administración de asociaciones de utilidad pública. Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso dentro de los cuerpos y simplemente están

³³ www.asf.gob.mx/pags.archivos/Src./Rc8.pdf. *El servicio civil de carrera para un desempeño de la gestión del servicio civil de carrera en la serie editorial "Cultura... más el sector público en Europa y otros sistemas"* en Tony Butcher.

referidos por letras, en cada cuerpo existen uno o varios grados, que también se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de niveles.³⁴

En la actualidad en Francia existe un sistema de función pública de carrera , salvo algunas excepciones, principalmente está compuesta de profesionistas, reclutados y formados para el ejercicio, actividad al servicio del Estado, con lo cual aseguran una función pública de por vida y profesionalizada.

La profesionalización en Francia se inicia desde el reclutamiento que se hace pro-concurso de todos los ciudadanos franceses siempre que cubran los requisitos exigidos. Sus resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del Gobierno, que después de actas de pruebas, escogidas para evaluar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer sus funciones emiten su dictamen. Los jurados de reclutamiento de funcionarios están compuestos por: académico a universitarios, pero en una gran mayoría de profesionistas que ya desempeñaron función pública.

Así mismo, en tal sistema no puede privarse del empleo al servidor público por razones injustas, políticas o de índole personal o incluso por errores personales, pero debe aclararse que no debe de permanecer por siempre en su cargo, pues si el interés del servicio requiere de algún cambio sano para el servicio cambiar de asignación, no se le mantiene en el empleo destinado aunque haya permanecido por mucho tiempo en el mismo lugar.

Francia cuenta con un servicio público profesionalizado que goza de un prestigio muy alto ya que en la tradición francesa se le considera a la esfera pública como el espacio privilegiado para hacer valer el interés nacional.

El papel del Estado en general y de los altos funcionarios en particular es defenderse del comportamiento egoísta de la iniciativa privada, a los servidores públicos se les permite acumular cargos, ya sean del ámbito central o regional y

³⁴ GUERRERO, Omar, Op.Cit; pp.188-189

resulta una práctica común el que los funcionarios sean contratados temporalmente en el sector privado, conocida como pantouflage.

La designación de funcionarios de alto nivel se hace con base en su experiencia técnica y política y son pocos los nombramientos de simpatizantes del partido político en turno sin experiencia en el servicio civil.

Un elemento importante es que con la Unión Europea los concursos han sido abiertos a los nacionales de otros países con lo que se ha desalentado en gran parte la formación administrativa de carrera por ello, ahora se lucha por reencausar la función pública, sobre bases nuevas, seleccionando individuos con habilidades y destrezas de mayor grado de especialización. No obstante, la nación francesa sigue considerando a la administración pública como la promotora de las grandes reformas económicas y sociales.

1.2.3 Inglaterra.

En el siglo XIX la administración pública británica había caído en el nepotismo y padrinazgo político, esto terminó hasta que se instauró el servicio civil o carrera administrativa. Inglaterra no había desarrollado ni un administración central, ni un servicio civil, sino organismos autónomos eficientes. Sin embargo para 1810 ya se habían establecido exámenes de ingreso al servicio público y a partir de 1835 la Tesorería (Exchequer) implantó la selección de personal con base en la idoneidad del candidato. Posteriormente hubo una propuesta de crear un cuerpo permanente de funcionarios dependientes directamente del Ministerio responsable de la Corona y el Parlamento, cuyo rasgo distintivo sería la independencia; prestigio; aptitud y experiencia al parejo de todo esto se creó un servicio civil formado por tres clases: Clase superior integrada por graduados de las Universidades; clase auxiliar formada por personas con una educación general y oficinistas que ocuparían los cargos de base en la administración pública.

Para llevar a cabo la selección del personal administrativo se integraba la Comisión del Servicio Civil, la cual surgió en el año de 1855 ésta se encargaba de realizar exámenes de selección finalmente en la que se establecía un sistema

promocional con base en méritos, más que en la antigüedad. Posteriormente la Comisión Mac Donell propuso reformas entre 1912 y 1925 como sugerir el ingreso de hombres de negocios para dirigir los Departamentos de Guerra.

La peculiaridad del servicio civil es que su existencia obedece a poderes de prerrogativa de la corona y no a una ley expresa. Otra de las características del servicio civil es la configuración en cuerpos de funcionarios cuya clasificación general distingue aquellos existentes que están dentro de los Ministerios cuyas condiciones y salarios dependen de la Tesorería.

Los primeros que constituyen la categoría de cuerpos generales integrados por servidores civiles cuyo reclutamiento, se hace con fundamento a la educación genérica, no por conocimientos, ni especializados. Los segundos cuerpos de especialistas, están integrados por servidores civiles con una preparación especial previa al ingreso del servicio. Para el año de 1950 el servicio civil está en pleno apogeo, ya que surge la clase administrativa, esta era una clase privilegiada, ya que estaba conformada por gente con enseñanza universitaria y no especializada y al efecto se realizaba un examen de admisión, el cual se complementaba con una entrevista; en la cual se veía la personalidad del candidato y que estaba a cargo de la Comisión del Servicio Civil.

El ingreso a la carrera administrativa se realiza por diferentes niveles, grados y categorías dependiendo de la titulación académica de la persona que va a ocupar un cargo. Dentro del servicio civil existe un régimen de promoción interna y es indistinto el grado por el que se haya ingresado de origen; este régimen se sustenta en la aptitud del candidato al ascenso por medio de un informe que es preparado por una comisión integrada en el ministerio con fundamento en su calificación anual, es un informe personal que es acompañado por un examen de valoración del trabajo del servidor público.

Entre los años de 1965-1968 la Comisión Fulton quedó claro que dentro del servicio existían problemas que no se podían considerar como accidentales; sino inherentes a su estructura, existía ausencia de capacidad de gestión de los miembros del servicio civil quienes desconocían el análisis de tareas y no

contaban con sistemas automatizados de labores, a raíz del informe Fulton fue creado el Departamento del Servicio Civil con la finalidad de encargarse de la selección, formación y perfeccionamiento de sus miembros, también se estableció un colegio de Servicio Civil.³⁵

Dentro de las características que se buscan con el Servicio Civil es: que se tenga una basta experiencia, adquirida por la práctica en el servicio público y no sólo por la teoría, se busca que no hayan intereses políticos de las clases superiores; en cuanto a funcionarios, bajo el argumento de conservar la imparcialidad y fidelidad tradicionales en servir a cualquier partido político que gobierne; la permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente en la clase superior de la administración, equivalente a los subsecretarios, directores generales y jefes de sección. Dentro de los métodos de selección se trata de evitar el favoritismo e influencias de partidos políticos, así como también se busca que la selección esté fundada ante todo en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los aspirantes a ocupar un cargo.

1.2.4 Estados Unidos de Norteamérica.

Este país ha producido gran cantidad de disposiciones legislativas en materia burocrática; su primera ley relativa a esta se encuentra en vigor desde 1900. En algunos casos, se confiere intervención a los legislativos locales, pero en términos generales, es un organismo del gobierno federal (Comisión del Servicio Civil), el encargado de establecer las políticas de reclutamiento, capacitación, adscripción y disciplina del personal que desempeña la función política. La ley La Follette, de 1912, autorizó las uniones de funcionarios públicos en defensa de sus intereses y suprimió a las restricciones que hasta entonces pesaban sobre ello.³⁶ El Servicio Civil de este país, es un modelo que se basa en los méritos, toda vez que promueve nombramientos fundándose en la capacidad probada, lo que asegura que el servidor público, se desempeñe cumpliendo con eficiencia sus deberes y obligaciones.

³⁵ GUERRERO, Omar, Op,Cit; pp. 298-299

³⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I, Op, Cit; p.40

Asimismo, el Acta de Servicio Civil de 1883, estableció que la admisión de ciertos cargos dentro de la administración pública se determinen por la competencia y exámenes abiertos a los candidatos quienes deberán probar su capacidad para ocupar el puesto. Dentro de las características que tiene este Servicio Civil; en cuanto a los criterios para seleccionar al personal son: que no debe de existir favoritismo ni influencia de partidos políticos; la selección se basa ante todo en las cualidades humanas y las habilidades; además de los conocimientos especializados; existe una Unidad del Órgano de Selección llamada “Service Comisión”, y lo más importante es que debe de existir lealtad al sistema.

El 30 de mayo de 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, más tarde el 7 de octubre de 1957, la Ley de Salarios de la Administración Pública esta se convirtió en una conquista importante, sin la cual tanto la clasificación de puestos como en buena medida el régimen de servicio civil hubieran permanecido indefinidamente, como se observa este país cuenta con una amplia legislación en relación al servicio civil de carrera.³⁷

También se debe hacer mención que va a existir movilidad que permite ascender a clases superiores; la remuneración está en función directa de la clase y la antigüedad, los servidores públicos no están organizados en sindicatos. Este país cuenta con una amplia legislación sobre servicio civil, además de que es de suma importancia la clasificación de puestos los cuales están valorados lógicamente, por el sistema de méritos.

“En Norteamérica, existen tres principios básicos en los cuales está fundamentado el servicio civil y son:

1. Selección y ascenso por mérito, en el cual se establecen exámenes para probar la experiencia de los empleados públicos, a esto se le denominó sistema de méritos,
2. Retención de empleados a través de la permanencia,
3. Ascenso por clasificación de puesto”.

³⁸

³⁷ www.cazaesalvarado.net/ *La profesionalización del servidor público, a través del servicio público de carrera/UAG.*

³⁸ www.clad.org.ve/fulltext/00437314/ *La implementación del servicio civil de carrera en los Estados Unidos de Norteamérica.*

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

2.1 El Servicio Público en México.

Es necesario dar un concepto de servicio público, ya que gran parte de lo que es el Servicio Profesional de Carrera consiste en que la prestación del servicio que se otorgue a los gobernados sea de calidad y con servidores públicos que estén especializados y altamente capacitados respecto del servicio que vayan a prestar en las dependencias; entiéndanse estas como las Secretarías de Estado; entidades paraestatales o descentralizadas, y los órganos desconcentrados de la administración pública federal y de esta manera se garantiza la prestación de los servicios públicos.

Dentro de los conceptos que se nos mencionan en distintas obras jurídicas tenemos que la Enciclopedia Jurídica Omeba establece que: “Se le suele denominar en el vocabulario de unos especialistas como servicio civil; esto se debe de entender como el manejo de los recursos humanos al Servicio del Estado, dirigida por la administración destinada a satisfacer los intereses colectivos, así como las necesidades básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Los servicios públicos que puede realizar el Estado son diferentes y múltiples, cada servicio recibirá el nombre de función pública.”³⁹

Otro concepto dado por Roberto Dromi dice que: “El servicio público constituye una prestación de interés comunitario, que explicita las funciones-fines del Estado, de ejecución por sí o por terceros bajo fiscalización estatal.”⁴⁰

Para Canasi: “El servicio público es la actividad estatal, o bajo su control que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de

³⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXV, s/edición, Buenos Aires Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1989, p.236

⁴⁰ DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo*, 4ª.edición, Buenos Aires Argentina, Editorial de Palma, 1995, p.581

la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público”.⁴¹

En tanto que para el maestro Gabino Fraga afirma que: “Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad”.⁴² Este mismo autor considera que el servicio público no se puede identificar con toda la actividad estatal, sino que tiene una noción confinada a lo prestacional y que la legislación mexicana no encuentra un criterio único para definirlo debido a que la Constitución algunos artículos hacen referencia al concepto de servicio público como actividad y otros los identifican con los empleos.

“Existen otros enfoques del concepto de servicio público y estos van a ser: el orgánico y el funcional.

El primero de ellos consiste en que es una actividad que por ley es exclusiva del Estado, que este se puede gestionar en forma directa o indirecta; entiéndase esta como una concesión que otorga el Estado a un particular.

En tanto que el segundo que es el funcional se nos dice que consiste en la actividad en sí misma que tiende a satisfacer una necesidad colectiva sin importar si se concede en exclusiva al Estado e incluso que puede ser realizada por un particular; aquí lo que es necesario precisar, es que es una necesidad pública; por lo que se ha llegado a determinar, que los dos tipos de necesidades públicas que existen son dos: el orden público y la utilidad pública. Por lo que respecta al primero consiste en asegurar las mínimas condiciones para la convivencia social y el segundo se nos menciona que son los arreglos sociales que deben hacerse para mejorar el bienestar social y la comodidad de los individuos”.⁴³

⁴¹ CANASI, José, *Derecho Administrativo*, volumen II, 2ª.edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial. De Palma,1985, p.19

⁴² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p.178

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 1er. curso, 19ª. edición, México, Editorial Porrúa, 1998, pp.114-115

Para el maestro Andrés Serra Rojas, “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público”.⁴⁴

Aún cuando la forma la forma de de proporcionar los servicios públicos está íntimamente relacionada con la naturaleza de los mismos y varía tanto como las tareas de la sociedad actual, podemos decir que existen dos grandes rubros que son otorgados a los gobernados que son: la administración directa y la indirecta.

La directa en cuanto al sistema de prestación del servicio, consiste en que el Estado se hace cargo por medio de sus entes administrativos, de organizar el desempeño de determinados servicios públicos, y de esa manera asegura su dirección y funcionamiento, puede ser prestado por un órgano de la administración pública centralizada; como vgr. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes al otorgar dichos servicios, o el ISSSTE que presta servicios de salud.

En cuanto a la administración indirecta se van a dar cuando los servicios son desempeñados por particulares debido a una concesión otorgada por el Estado, vgr. El transporte de pasajeros en las ciudades.

También se menciona que el servicio público tiene un interés general que se otorga mediante prestaciones concretas e individualizadas, a su vez, este interés deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere la citada actividad, que en sí misma constituye un servicio público; vgr. La enseñanza pública, la impartición de justicia, el transporte, servicios asistenciales; como la salud, etc. Estas actividades son consideradas como propias del Estado por criterios económicos y políticos, que en si mismos pueden ser arbitrarios y circunstanciales, en exclusiva de éste o con la concurrencia de los particulares.

⁴⁴ Ibid, p.117

La finalidad de satisfacer una necesidad considerada colectiva y los medios para resolver esa necesidad consisten en la organización creada por el Estado, o en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen, desde luego bajo el control de este. Además que se busca que todo servicio público garantice la continuidad de su prestación, como resultado de la intervención estatal y no necesariamente la prestación en sí misma, aún cuando las necesidades que se procura satisfacer con el servicio público son ocasionales o periódicas en relación con cada sujeto, también lo es si consideramos el grupo de individuos que componen una sociedad determinada, estas necesidades aparecen como si fueran permanentes, ya que siempre habrán varias personas que exijan su satisfacción.

El origen de todo servicio público es buscar la satisfacción de una necesidad colectiva y la intención de organizar su prestación.

De los criterios antes mencionados, no se obtiene una conclusión general y uniforme acerca de lo que unánimemente se considera como servicio público, ya que para algunos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al cual se encuentra sometida, para algunos es la propia actividad la que le da el sentido de servicio, o bien, la finalidad que se persigue por lo que no se puede dar un concepto único.

“Respecto del concepto de servicio público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona en diversos artículos tales como el 3º, 5º, 27º fracciones II y VI, 28º, 73º, 115º, 123º fracción XVIII, etc; no trae una definición al respecto lo que origina incertidumbre por los alcances de la misma, y en consecuencia se dificulta su adecuado desarrollo, por lo que ha quedado entonces, a cargo de las disposiciones legales secundarias y de la actividad jurisprudencial aclarar su sentido”.⁴⁵

⁴⁵ MARTINEZ, MORALES, Rafael I, *Diccionario Jurídico, Diccionario de Derecho Burocrático*, volumen V, Op.Cit; p.92

Una manera de poder dar un concepto más general de lo que es el servicio público y de identificarlo, es a través de ciertos elementos que a continuación se enumeran.

1. El servicio público debe de consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, de cualquier naturaleza.
2. Es una creación jurídica, ya que no hay servicio si no hay una norma que lo cree. Además se rige por reglas de derecho público, aún cuando sea prestado por particulares concesionarios.
3. Esta actividad es asumida por la Administración Pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y el ejercicio de esa actividad para un particular requiere de la autorización previa del Estado expresada como un acto de autoridad.
4. La actividad del servicio público se realiza de forma directa o indirecta.
5. El servicio público debe tender a la satisfacción de necesidades de interés público, entendido como interés general; la suma de una mayoría de intereses individuales, coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales del que cada uno puede escindir su interés o de una situación de emergencia.
6. Su prestación debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer.
7. Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro. En su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario ya que de no ser así no se satisfaría la necesidad colectiva que se pretende subsanar.

2.2 Servidor Público y su clasificación.

Dar el concepto de servidor público es importante, ya que para los fines de esta investigación es necesario saber a quienes se les catalogan como tales, además de que el Servicio Profesional de Carrera hace mención de que busca contar con servidores públicos que sean profesionales al momento de prestar servicios públicos de calidad.

Para comenzar debemos hacer referencia a que “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 108 que se le va a dar el término de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, un cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, ya sea federal o del Distrito Federal, incluso los representantes de elección popular, a los miembros del órgano judicial y a los demás funcionarios y empleados, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Podemos decir que el concepto de servidor público se va a referir a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier tipo”.⁴⁶

Por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; hace mención de quienes van a estar sujetos a esta ley, y dice en su art. 2º, que van a ser los mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. En esa misma ley en su artículo 47 establece que todo servidor público tendrá ciertas obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan sin perjuicio de sus derechos laborales.

El título cuarto de nuestra Constitución anteriormente se denominaba “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, y fue con la reforma del 28 de diciembre de 1982 publicado en el D.O.F., cuando se tuvo un cambio en dicho título quedando con la siguiente denominación “De las responsabilidades de los servidores públicos”. Este cambio que se realizó trató de ver con un poco de mayor claridad la unión de los trabajadores del Estado para efectos de sus responsabilidades administrativas, civiles y penales con exclusión de la política. También cabe mencionar que dentro de la Constitución se hace referencia a los servidores públicos en sus artículos 108, 113 y 114.

⁴⁶ MORALES MARTINEZ, Rafael I, *Derecho Administrativo*, 3º. y 4º. curso, 2ª. edición, México, Editorial Oxford, 1998, p.291

Dentro de la exposición de motivos de las reformas al ordenamiento se argumenta que se hizo con el propósito de incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón de interés público, como es el caso de empresas industriales y comerciales de la administración pública paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.⁴⁷

La Constitución enuncia y de forma no limitativamente a las personas físicas que tendrán que identificarse como servidores públicos. Así, si bien no se da un concepto legal de servidor público, si se establece quienes tienen esta categoría jurídica para los efectos referidos de responsabilidad.

Para el maestro Acosta Romero: “El servidor público va a ser 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 como es un servidor de la administración pública centralizada, o bien por un servidor de la administración pública paraestatal”.⁴⁸

Con lo anteriormente mencionado se puede decir que un servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.⁴⁹

En consecuencia bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, como los empleados y funcionarios de la administración pública, que tengan una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule; son por lo tanto, sin distinción alguna, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁴⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, p.87

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Jurídico laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Op. Cit; p.146.

⁴⁹ MORALES PAULIN, Carlos, *Derecho Burocrático*, 1ª. edición, México, Editorial Porrúa, 1996, p.86

Por el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, se le da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

La separación de figuras tanto de “empleado público” y servidor público” ha resultado de gran dificultad, sobre todo por el hecho de que no en todas ocasiones se dan en un mismo sujeto, ya que aunque todo empleado público tiene el carácter de servidor público, no todos los servidores públicos son empleados públicos. Esto se da en razón del artículo 108 de la Constitución, en el que dice que toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público; y esa participación puede ser como consecuencia del desempeño de un cargo o comisión, que no le da el carácter de empleado público o de trabajador al servicio del Estado.

Aquí lo importante es llegar a identificar la naturaleza, origen y calidad de uno y de otro, ya que ambas figuras tienen una base constitucional diferente, otorgada por distintas razones, puesto que el empleado público tiene su fundamento en el artículo 123 constitucional, que le imprime naturaleza prestacional, en tanto que el fundamento del servidor público es el artículo 108 constitucional, cuya naturaleza tiende a la preservación de los valores fundamentales que deben estar presentes en el ejercicio de la función pública.

Si bien ya se explicó el concepto de servidor público, ahora de una manera muy somera se va a realizar una clasificación de servidores públicos; y para esto existen diversas formas de hacerlo.

Una de estas clasificaciones va a ser la diferenciación entre empleado, funcionario y alto funcionario.

El primero que es el “empleado público”, tiene como función la de prestar sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario público; del cual

se va a hacer mención más adelante en los siguientes sub-temas; la labor del empleado no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

En cuanto al segundo que es el “funcionario”, va a tener un poder jerárquico respecto de los empleados; ese poder deriva de la capacidad de mando, de decisión, y de disciplina; son los llamados mandos medios y los mandos superiores.

Por último el “alto funcionario”, va a ser aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (Presidente de la República, diputado o senador); o 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 órgano ejecutivo (Secretario de Estado o Procurador de Justicia). Conforme a la Constitución federal aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para exigirles responsabilidad requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

Otra clasificación es la de los trabajadores de base y de confianza; en apariencia son los equivalentes de la clasificación que los distingue en funcionarios y en empleados.

Específicamente, el apartado B del artículo 123 constitucional en su fracción. XIV, hace referencia a los cargos de confianza que serán determinados por ley, y, además deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como salarial.

Al reglamentar este aspecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su art. 5º enlista a los trabajadores que son considerados de confianza y, por exclusión, determina a los de base.

Los trabajadores de confianza se caracterizan porque su nombramiento o ejercicio emana de la aprobación presidencial; además de que sus cargos son amovibles; es decir no cuentan con estabilidad en el empleo, están en riesgo constante

además de carecer de ciertos beneficios que si tienen los trabajadores de base; lo que si es que tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones debido a sus relaciones políticas y, sobre todo a la amplitud de discreción del Titular del Órgano Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde jefe de departamento hasta Secretario de Estado.

Por lo que respecta a los trabajadores de base, van a ser aquellos que no reúnen las características de los de confianza, los de base sus puestos cargos van a ser inamovibles; es decir van a contar con estabilidad y permanencia en el empleo, van a contar con una carrera administrativa extraordinariamente modesta en jerarquía y muy estrecha en posibilidades de desarrollo profesional.

Otra clasificación es la que nos menciona el artículo 108 constitucional de la cual ya se hizo mención anteriormente.

2.3 Catálogo de puestos de la Federación.

Este es de suma importancia dentro del Servicio Profesional de Carrera ya que a través de éste, las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados obtienen la información necesaria para identificar y describir las características y contenido de un puesto para darle el valor organizacional y la responsabilidad que le corresponden. Es una herramienta tecnológica al servicio de la Secretaría de la Función Pública y las demás dependencias, órganos y entidades la cual va a administrar de manera eficaz y homogénea los recursos humanos dentro de la Administración Pública Federal.⁵⁰

La ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado menciona en su artículo 20 que: “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, que los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de ésta ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y

⁵⁰ <http://www.spc.gob.mx/planeación1.html>

actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos”. En tanto que el artículo 5º en su inciso I tercer párrafo que: “La clasificación de los puestos de confianza se dará en cada una de las dependencias o entidades formará parte de su catálogo de puestos”.⁵¹

El catálogo de puestos se actualiza anualmente y éste se define a partir de: los conocimientos y aptitudes, responsabilidades, esfuerzos y riesgos. Está integrado por la totalidad de información concerniente a los perfiles de puestos, los cuales constituyen un instrumento indispensable para orientar los procesos de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación del desempeño, la promoción de los servidores públicos y la correcta ubicación de los puestos en el tabulador de sueldos.

Para que se lleve a cabo con toda eficacia el Servicio Profesional de Carrera, se debe buscar la regularización de plazas funcionales y consiste en que cada servidor público ocupe la plaza que le corresponda de acuerdo a las funciones, procesos de trabajo y estructuras orgánicas de las diferentes áreas de trabajo de la administración pública.

Otro punto básico, es la determinación de las estructuras ocupacionales, por lo que se contempla la definición de tipo de puestos y la cantidad necesaria de personal para cada uno de ellos, conforme a las funciones, procesos de trabajo dentro de la administración pública. Estas estructuras deben responder a los criterios de suficiencia, equilibrio y consistencia, conforme a las funciones y estructuras orgánicas de las unidades administrativas, de acuerdo con los objetivos institucionales específicos.

Con el catálogo de puestos se busca la elaboración de perfiles de puestos, en el que para cada puesto considerado en el catálogo general de puestos, deben de identificarse con precisión los requisitos exigibles a los candidatos que pretenden

⁵¹ TRUEBA URBINA, Alberto, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentarios y jurisprudencia*, 46ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p.21

ocupar un puesto determinado y que se puedan elegir aquellos más idóneos para ocupar los puestos autorizados.

Los elementos que integran estos perfiles deben ser: la ubicación del puesto en la estructura orgánica y ocupacional; escolaridad; conocimientos adquiridos por medio de la experiencia y capacitación; la descripción de las funciones específicas o actividades del puesto; perfil psicológico que se requiere para el puesto, y el nivel tabular autorizado.

No obstante con lo antes mencionado del catálogo de puestos, la Secretaría de la Función Pública emitió una norma para la descripción de perfiles y valuación de puestos con respecto al Servicio Profesional de Carrera, la cual fue publicada en el D.O.F. el 5 de marzo de 2005, emitida por la Dirección General de Estructuras y Puestos, en el que las dependencias y órganos desconcentrados tenían que haber concluido con los procedimientos de descripciones, elaboración de perfiles y valuación de puestos a los que les aplique la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y que respecto a las entidades paraestatales que desearan sistematizar sus procedimientos de descripción, elaboración de perfil y de valuación de puestos previo acuerdo con la Dirección General de Estructuras y Puestos podrán incorporarse al sistema de puestos de la Administración Pública Federal.⁵²

Esta norma tiene como objetivo establecer criterios y procedimientos técnicos que permitan determinar el sistema de descripción, perfil y valuación de puestos de la administración pública federal, mediante el cual las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales pueden obtener la información necesaria que identifique y describa las características y contenido de los puestos a fin de asegurar un valor organizacional, además de un nivel de responsabilidad adecuado y establecer criterios de comparación que ayuden a definir una política salarial al titular respecto al mercado laboral y equitativa dentro de la administración pública.

⁵² www.funcionpublica.gob.mx/ptdifusion_disposiciones_juridicas/doctosnorma.html

Dentro de las disposiciones generales se encuentra la manera en la que se van a realizar la descripción, elaboración de perfiles y valuación de puestos se va a realizar de forma descendente, es decir desde el grupo organizacional superior en la institución hasta el grupo de menor jerarquía, a fin de lograr alineación y congruencia organizacional. Cada institución debe de contar con especialistas acreditados que cuenten con conocimientos generales sobre las funciones y actividades de una o más unidades administrativas, además de que éste debe de ocupar un puesto dentro de la institución respectiva.

Los especialistas acreditados por la Dirección General de Estructuras y Puestos van a ser los responsables de valorar los puestos, es decir verificarán que los objetivos específicos de cada puesto estén delineados con la misión del mismo, así como los objetivos de la unidad administrativa a la que se encuentra adscrito.

La descripción de un puesto es el proceso que permite su ubicación, identificación, y análisis en el contexto organizacional, y consiste en:

1. Identificar la línea de mando superior del puesto;
2. Identificar las relaciones internas y/o externas del puesto que delimiten el grado de interacción con otras áreas y/o puestos;
3. Describir la misión del puesto, la cual proporciona su razón de ser; es decir porque existe;
4. Identificar los objetivos institucionales con los que el puesto está alineado;
5. Señalar los objetivos específicos del puesto, considerando su alineación con la misión de los mismos;
6. Identificar las funciones del puesto, a partir del conjunto de actividades desempeñadas en el puesto para lograr los objetivos específicos del mismo.

En cuanto a la definición, proceso y elaboración de perfil de cada puesto, se toma en cuenta los siguientes elementos como son:

1. La escolaridad y/o áreas de conocimiento, es decir los estudios requeridos para alcanzar los objetivos específicos del puesto;

2. Experiencia laboral, va a consistir en los conocimientos y habilidades previamente adquiridas en el desarrollo de las funciones vinculadas o afines al puesto;

3. Capacidades, estas van a ser los conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en los comportamientos requeridos para el desempeño del puesto, se identificarán por su denominación y se describirán de manera general.

En tanto que los puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera; la identificación de capacidades se hará conforme a lo establecido en los lineamientos que para tal efecto emitan, toda vez que las capacidades son la base para el ingreso, certificación y permanencia del ocupante del puesto.

La valuación de puestos es el proceso que permite asignar a estos un valor en puntos con objeto de calificarlos en grupos, entiéndase estos como el conjunto de los puestos con la misma jerarquía o rango independientemente de la denominación de los mismos, y en grados estos van a ser, el valor que se le da a un puesto de acuerdo al sistema de valuación de puntos correspondientes de cada puesto, considerando sus características inherentes, la cual se encuentra contenida en el catálogo; en el caso de las entidades será aquel que tenga autorizado y registrado ante la dirección, de aquí que se determinen las percepciones que les correspondan de conformidad con ellos.

2.4 Servicio Civil y Servicio Profesional de Carrera.

En diversas ocasiones los textos que hablan sobre este tema toman como sinónimo estos dos conceptos, sin embargo si existen ciertas diferencias; lo que es cierto es que sus objetivos son prácticamente los mismos.

Respecto a lo anterior, la Secretaría de la Función en su página de Internet menciona en el apartado llamado Preguntas Frecuentes; que en esencia ambos conceptos atienden al mismo espíritu: que son el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo, y que la diferencia sustancial consiste en que el Servicio Profesional de Carrera representa en muchos sentidos la versión moderna del servicio civil, ya que incorpora instrumentos de carácter gerencial en la administración de recursos humanos.

Por ejemplo, la evaluación del desempeño de los servidores públicos, con la cual la certidumbre laboral está en función del buen desempeño orientado a los resultados, la certificación de capacidades y las nuevas tecnologías, a partir de estos nuevos elementos el Servicio Profesional de Carrera trata de superar algunos problemas típicos de los servicios civiles tradicionales que con el tiempo derivan de la rigidez de las estructuras burocráticas y en la inamovilidad de los servidores públicos. En resumen se puede determinar que el sistema del Servicio Profesional de Carrera representa una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos.⁵³

Como antecedente del Servicio Civil, tenemos que el 27 de abril de 1983 se creó la Dirección General de Servicio Civil perteneciente a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto con facultades para fijar políticas sobre la gestión de recursos humanos en la Administración Pública Federal.

En ese mismo año se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, el cual era un instrumento de control de la modernización de la administración pública, en la cual se buscaba fomentar la vocación de servicio del personal, elevar la eficiencia del servicio público, la equidad y promover la capacitación permanente, y con esto se buscaba proporcionar estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación, para generar mejores condiciones a la carrera administrativa.⁵⁴

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se contempló crear la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .

Con esto se buscaba la seguridad del empleo del servidor público, y de esta manera se buscaba ascender en la administración pública de acuerdo a los criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal que son aspectos fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del gobierno.

La naturaleza de la Comisión pretendía garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante la motivación

⁵³ www.sfp.gob.mx, p.1

⁵⁴ *Ibid*, p.2

adecuada, elevando así la eficiencia, además de promover la capacitación permanente del personal, proporcionar profesionalización a los servidores públicos. Se convirtió en un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo, haciendo a un lado la negociación de los sindicatos con los titulares de las dependencias.

El Servicio Civil de Carrera o bien, ahora el actual Servicio Profesional de Carrera se basa en el régimen burocrático, y va a tener su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 apartado "B", en el que se regula a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, y las fracciones que hacen alusión a este tema son la VII que menciona que "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 la VIII la cual dice que: "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad."

Si bien no se menciona como tal al Servicio Profesional de Carrera si contiene parte de los objetivos que se buscan con dicho sistema, en este sentido se necesita una reforma constitucional en la que se incorpore dicho precepto.

El Servicio Civil va a ser una labor realizada por el Estado, con su dirección y dependencia, que no tiene naturaleza o finalidad militar. Va a representar la debida administración del personal público, además de que va a incorporar los valores que deben regir el servicio público.

El concepto de Servicio Civil, conforme a lo que establece el maestro Acosta Romero dice que "tiene relación con la función pública, entendida ésta como el trabajo desempeñado a favor del Estado".⁵⁵ Es decir la actuación de una persona, en este caso un servidor público, que realiza tareas al servicio del Estado y por cuenta de éste.

⁵⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit; p.553

Es importante hacer notar que las disposiciones del artículo 123 constitucional apartado B contiene los derechos mínimos que deben gozar los servidores públicos en la relación establecida. Una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de los titulares de sus dependencias, ambos se ven sometidos al régimen legal que enmarca a la función pública. El servicio civil está precedido por el servicio profesional electoral y más antiguamente por el servicio exterior.

En cuanto a la palabra “carrera”, se va a referir a la voluntad del servidor público por mejorar, su situación dentro de la administración pública, y a aspirar a cargos de mayor responsabilidad, y a lograr mejores salarios o sueldo. También se puede decir que consiste en formar a servidores públicos con un alto nivel de preparación, la cual se va a conseguir a través de la capacitación constante. El servicio civil de carrera va a estar determinado por los trabajadores de confianza.

Otro concepto de Servicio Civil, es aquel que consiste, en el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública federal; proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.

Cuando se habla de Servicio Civil de Carrera, éste va a consistir en la oportunidad que se le da a una persona para realizar una trayectoria laboral dentro de la administración pública federal, e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes, lo cual va a permitir llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía, además de que se busca que exista estabilidad y permanencia en el empleo. Con esto lo que se busca es dar una mayor seguridad jurídica y elevar la calidad de los servicios públicos.

La Doctora María del Carmen Pardo menciona que “el Servicio Civil de Carrera, representa un elemento primordial para fomentar el comportamiento ético en los

servidores públicos y la excelencia en el desempeño de funciones y que necesita consolidarse para fortalecer la aptitud y competencia profesional de la función pública, además de que es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública federal para formar servidores públicos cuyo compromiso sea el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”.⁵⁶

El servicio civil de carrera va a regular la gestión del personal público mediante un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general; es decir no todos los funcionarios públicos van a formar parte del sistema, sino sólo aquellos cuya permanencia se considera necesaria para llevar a buen término la gestión pública. El cuerpo normativo especifica el funcionamiento del servicio civil y su estructura, la que se puede integrar con subsistemas de ingreso, formación del servidor público, de promoción y de carrera en el servicio público, de evaluación, desempeño y retiro del cargo.

En cuanto al concepto del Servicio Profesional de Carrera, podemos decir que este se dio a partir de la modernización administrativa, con esto se trató de fortalecer los principios de mérito, y profesionalización: la que anteriormente con el servicio civil de carrera no se le daba mucha importancia, transparencia en la administración pública, por lo que se trata de dar una mejor imagen de los servidores públicos en general.

Con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, ya se establecía la necesidad de contar con un servicio de carrera que garantizara una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, y que contribuyeran al aprovechamiento de la experiencia y los conocimientos del personal.

El Servicio Profesional de Carrera agregó mayor veracidad y especialización en los servidores públicos algo que no tenía el Servicio Civil anteriormente a partir de

⁵⁶ PARDO, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, Tomo VIII Serie: Cultura de la rendición de cuentas, s/edición, México, Editado por la Cámara de Diputados LIX legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, p.9

1994. La SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) era la competente para llevar a cabo el servicio civil, pero fue con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que se transformó la SECODAM en Secretaría de la Función Pública.

Para el año de 2003 se creó la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual contempla una estructura jurídica, que tiene como objetivos, el contar con un sistema de profesionalización del servicio público; donde se establecen requisitos para el ingreso, permanencia, promoción, así como la separación; basado, en el mérito e igualdad de condiciones, a través de un conjunto de evaluaciones de para contar con servidores públicos profesionales que garanticen a los gobernados una mejor prestación de servicios públicos de calidad. Además de que cuenta con su reglamento publicado el 5 de abril de 2004 en el D.O.F.

Para la Secretaría de la Función Pública, el Servicio Profesional de Carrera; es un sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el ascenso 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, además de que se realizó un esfuerzo sistematizado y ordenado por elevar la calidad de los servicios públicos y mejorar la situación laboral de los funcionarios.

“De igual forma el Servicio Profesional de Carrera sirve para atraer, retener, motivar y formar mejores servidores públicos, garantizando que la administración pública transite por los distintos cambios de gobierno con el mismo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra sea un factor estratégico de la competitividad del país y por lo mismo se requiere de una administración pública profesional y eficaz que esté más allá de todo cambio político de alternancia partidista. La necesidad de contar con servidores públicos profesionales responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas.”⁵⁷

⁵⁷ www.spc.gob.mx

El Servicio Profesional de Carrera tiene como finalidad que con su ley exista la profesionalización de los servidores públicos; para evitar la inamovilidad promueve, entre otros aspectos, la evaluación del desempeño como condición indispensable para la estabilidad y el desarrollo, la orientación a resultados, la continua capacitación, la innovación y por lo tanto la satisfacción ciudadana. Todo esto en el marco de la construcción de un cambio cultural mediante la promoción de valores como la eficiencia y la legalidad.

Por lo que respecta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de esta; para el beneficio de la sociedad.

El sistema dependerá del titular del órgano ejecutivo federal, y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública, y en el caso de las entidades paraestatales previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, van a poder establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la ley.

Serán principios rectores de éste sistema la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.⁵⁸

El pertenecer al Servicio Profesional de Carrera tiene como beneficios que la estabilidad laboral no se vea afectada durante los cambios de administración, que ante el desempeño satisfactorio y sobresaliente existan una serie de estímulos y reconocimientos, es la oportunidad de conciliar la vocación de servicio y el proyecto de vida con una carrera profesional en el servicio público orientada a construir un gobierno que de resultados positivos a la sociedad.

⁵⁸ www.camaradediputados.gob.mx

Los servidores públicos que integran este Sistema van a ser básicamente personal de confianza, a quienes está dirigida la ley, los de carácter eventual y de base en los casos que estipula la ley.

Se van a tomar en cuenta las capacidades que tengan los servidores públicos como son los conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto entendido como la unidad impersonal que se encuentra establecida en el catálogo y que describe funciones, implica deberes específicos y delimita jerarquías y competencias dentro del Sistema.

Se va a tomar en cuenta la certificación de capacidades que es el proceso por el cual se determinan aptitudes, se confirma el nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público de carrera, y estos pueden ser eventuales o titulares; es decir es la persona física que forma parte integrante del sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un “cargo de confianza” en alguna dependencia se van a tomar en cuenta dentro del Sistema, desde Directores Generales; de Área; Subdirectores de Área; Jefe de Departamento y enlaces.

Existe también la posibilidad de que los “trabajadores de base” de la Administración Pública pueden acceder al Servicio Profesional sujetándose a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramientos previstos en la ley.

El Servicio Profesional de Carrera ha puesto un gran interés en la profesionalización, lo cual significa que este sistema busca contar con profesionales en los cargos públicos, desarrollarlos y permitir su ascenso gracias a su calidad y formación constante. La profesionalización es una etapa de cambio institucional cuya finalidad es que las capacidades del gobierno se nutran de servidores públicos competentes, altamente calificados y con la mejor actitud y aptitud para ejercer la función pública.

El servidor público de carrera ingresa al Sistema a través de selección, que va a ser el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades

y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema, su propósito es el de garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos de cargo y ser los más aptos para desempeñarlo. Se realizarán exámenes generales de conocimientos y de habilidades.

2.5 Funcionario Público.

La figura del funcionario público sufrió un cambio, debido a la reforma constitucional de 1982, en el que se sustituyó la denominación del Título Cuarto de la Constitución que anteriormente se llamaba de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y que para efectos de la modificación quedó con el título de las Responsabilidades de los Servidores Públicos. De tal manera que se excluyó este término en los contenidos de algunos artículos constitucionales y de la legislación administrativa; debido a esto se buscó generalizar a estos como servidores públicos. Una vez hechas las reformas el artículo 108 de la Constitución establece en su primer párrafo, que las responsabilidades que se aluden al Título Cuarto se reputarán como servidores públicos... y menciona que dentro de estos van a estar los funcionarios; por lo que de ésta manera aquí quedan incorporados estos.

El funcionario va a ser la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios públicos son aquellos individuos, que se encuadran dentro de una determinada jerarquía, y además prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias, de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan.⁵⁹

Además de poseer un carácter administrativo-jerarquizador, lleva implícito el cumplimiento de determinados deberes, cuya ruptura trae consigo una serie de responsabilidades determinadas. De esta manera la categoría de funcionario se acerca más a las facultades disciplinarias.

⁵⁹ HERNANDEZ ESPINDOLA, Olga, Funcionario Público, verlo en, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p.1773

Dentro de nuestra legislación se ha dado un gran significado al concepto de funcionario, dotándolo de imperium, esto es, de poderes propios a la función que desempeñan, tales como las facultades de ordenar y decidir, de manera que se les caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en actos públicos.

Las reformas adoptadas de 1982 ofrecen un tratamiento unitario y sistematizado del régimen de responsabilidades de los servidores públicos y si bien no afectan la esencia del sistema anterior, se amplía el régimen de responsabilidades, sea de carácter civil, administrativo, penal etc.⁶⁰

Independientemente de lo antes mencionado, se puede observar que dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sigue haciendo referencia del término funcionario (público). Los artículos son el 124 y 128; el primero de ellos se refiere a la distribución competencial, dicha disposición establece que aquello que no esté expresamente conferido a los “funcionarios federales” se entenderá que es atribución de las entidades federativas, en este artículo de gran importancia se considera al funcionario público como un servidor público que realiza actos de autoridad.

En tanto que el artículo 128 alude expresamente a los “funcionarios públicos”, obligando a estos a prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Se puede determinar de lo anteriormente comentado que a los funcionarios públicos se les otorga una investidura especial en virtud de la cual se les obliga a ejecutar un acto solemne, al cual no están obligados los demás servidores públicos; esto significa que se les otorga una mayor importancia y jerarquía superior a los funcionarios públicos, en el orden de competencias de que se trate.

Los funcionarios públicos, en su carácter de servidores públicos, mandos superiores y medios, son designados conforme a los procedimientos que rigen el

⁶⁰ Id.

acto de nombramiento; el cual consiste en el documento en donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica del trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia, dentro de la estructura orgánica en que se apoya el titular del Ejecutivo Federal, para asumir funciones de representatividad, iniciativa y decisión, así como la de ejecutar ordenes del superior.

De lo anteriormente visto se puede decir que si bien, la figura del funcionario público quedó englobada en el de servidor público; aún sigue presente en la Constitución y otras normas, por lo que no ha desaparecido por completo ya que el funcionario tiene ciertas características diferenciales de los demás servidores públicos.

El funcionario público es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, este concepto se fundamenta en un criterio orgánico de jerarquía de potestad pública, que da origen al carácter de autoridad que reviste a estos funcionarios, para distinguirlos de los demás empleados, quienes bajo circunstancias opuestas, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.⁶¹

Los funcionarios públicos ocupan cargos situados en una estructura jerárquica, la subordinación que los une al inmediato superior implica el deber de obediencia, diligencia, discreción y reserva. Las obligaciones de los funcionarios públicos se determinan normalmente por las condiciones generales de trabajo de cada dependencia.

Otro concepto, es el que nos da el maestro Acosta Romero el cual dice que “el funcionario público va a ser que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, ya que asume un carácter de autoridad”.⁶² Entendiendo esta como el derecho y poder de mandar y de

⁶¹ Ibidem, p.1775

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.Cit; p.145

hacerse obedecer por un subordinado en este caso sería el empleado que va a ser el subordinado del funcionario, va a tener un poder político. Si bien el hecho de distinguir al servidor público, del funcionario público y empleado, es necesario debido a que estos conceptos se derivan de ciertas características tales como:

1. Los sujetos de la relación jurídico laboral;
2. Los sujetos derechohabientes de la seguridad social y;
3. Los sujetos de responsabilidad administrativa, civil, penal o política.

En ocasiones se ha mencionado que a partir de la reforma constitucional ya no existe razón doctrinal el establecer la distinción entre funcionario y empleado público, sin embargo cabe mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 54 fracción III, menciona que " las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta el nivel jerárquico...del infractor."

Aquí al respecto se observa como si es importante hacer distinciones entre toda la clasificación de los servidores públicos porque no todos son iguales en cuanto a sus características. Un rasgo que debe de ser resaltado es que la labor del funcionario se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización se basa en el perfeccionamiento y formación continua.

El maestro Serra Rojas manifiesta que el "funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo, al participar en actos públicos por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales de su investidura".⁶³

2.6 Trabajador de Confianza.

Su base constitucional se encuentra en el artículo 123 constitucional apartado B en su fracción XIV; que establece, "que la ley determinará los cargos que serán

⁶³ SERRA ROJAS, Andrés, Op.Cit; p.105

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.” Sin embargo dentro de esta fracción no se nos especifica claramente en que consisten estos trabajadores.

Por lo que se refiere a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien legislación burocrática en su artículo 4º menciona la división de trabajadores que van a ser de confianza y base.

El artículo 5º de esta misma ley nos da una clasificación de los trabajadores de confianza y van a ser los siguientes:⁶⁴

1. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere de la aprobación del Presidente de la República.

2. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos del artículo 20 de ésta misma ley que sean de:

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

Haciendo mención en este inciso podemos decir que los cargos que se establecen como condición para pertenecer al Servicio Profesional de Carrera se encuentran establecidos en éste artículo, y es por eso que se les llaman trabajadores de confianza.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

⁶⁴ TRUEBA URBINA, Alberto, Op.Cit; p.21

- d) Auditoría.
 - e) Control directo de adquisiciones.
 - f) Almacenes e inventarios, al responsable de autorizar el ingreso o salida de los bienes o valores y su destino.
 - g) Investigación científica, siempre y cuando implique las facultades para determinar el sentido y la forma de investigación que se lleve a cabo.
 - h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporciones a servidores públicos superiores como: Secretario; Subsecretario; Oficial Mayor; Coordinador y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.
 - i) Secretarios Particulares.
 - j) Agentes del Ministerio Público, Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las policías preventivas.
3. En el Poder Legislativo y Judicial.

Para que un trabajador sea considerado de confianza se requiere que así se establezca por disposición legal, es decir, por una norma jurídica emanada del órgano legislativo.

En si ni la Constitución, ni su ley reglamentaria del artículo 123 apartado B nos da una definición o concepto de lo que es un trabajador de confianza. Sin embargo la Ley Federal del Trabajo en su artículo 9º establece 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, y que son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general”.⁶⁵

Aún cuando expresamente no se incluye en la definición, es incuestionable que de la misma se desprende el elemento de subordinación en la prestación del servicio, ya que precisamente este elemento, constituye la característica de toda relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y el derecho a ser obedecido.

⁶⁵ TRUEBA URBINA, Alberto, *Ley Federal del Trabajo*, 87ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p.29

La calidad de trabajador de confianza va a atender a dos criterios que son: el nivel jerárquico y la naturaleza del trabajo. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla un capítulo sobre los derechos de los trabajadores de confianza, que están desprovistos de cualquier acción reivindicatoria, tal como la indemnización por despido injustificado. Debido a todo esto se les niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad, limitándose a una sola causal, como es la pérdida de la confianza, y con esto la injusticia de los preceptos que restringen los derechos de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado.

Trabajador de confianza, entendido de manera general, va a tener como características de seguridad, fidelidad, honradez, para realizar las tareas, además de tener cierta familiaridad en el trato.

El trabajador de confianza proporciona sus servicios al Estado, como aquella persona que en razón de su cargo presta un trabajo subordinado con características especiales y va a tener un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior, y van a tener un trato diferencial en razón de los otros trabajadores que son de base.

Van a existir tres criterios para considerar a los trabajadores como de confianza:

1. Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requiere de la aprobación expresa del mismo.
2. Por la naturaleza de sus funciones y
3. Por el órgano al cual se encuentran adscritos.

También debemos hacer notar que los trabajadores de confianza al Servicio del Estado o sea los funcionarios públicos, van a ser tratados de manera especial por la legislación laboral, presentando diversas problemáticas que son:⁶⁶

⁶⁶ SALINAS NARVAEZ, Javier y AVALOS ROSALES, Eliseo, *Servicio Civil de Carrera*, 1ª.edición, México, Editorial. Centro de Redacción Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004, p.37

1. No cuentan con una estabilidad ni tranquilidad en el empleo, ya que pueden ser removidos en cualquier momento, en que así lo decida el superior jerárquico inmediato o mediato, lo que puede ocasionar corrupción y preocupación.
2. No tienen derecho a recibir una indemnización laboral cuando son separados del puesto, cargo o comisión ni el derecho de la reinstalación obligatoria.
3. El vínculo de trabajo que se establece, es a través de un acto administrativo como es el nombramiento y no por un contrato de trabajo, en consecuencia los efectos del nombramiento pueden darse por terminados unilateralmente en cualquier momento y por cualquier circunstancia.
4. No cuentan con un horario fijo, ni derecho a pagos de tiempo extra.
5. Carecen de un estatuto jurídico propio.

Dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8º menciona quienes van a estar excluidos dentro de esta ley, a los trabajadores de confianza a los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; los miembros del Servicio Exterior Mexicano y el personal militarizado.

2.7 Obligaciones y Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las responsabilidades de los servidores públicos van a ser, la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. De acuerdo con ésta idea un servidor público debe pagar o responder por los actos indebidos que haya cometido o ilícitos según lo establezcan las leyes.

Constitucionalmente las responsabilidades de los servidores públicos se van a encontrar establecidas en el Título Cuarto artículo 108, en el que se hace mención a quiénes se les considerará como servidores públicos que son:

Los representantes de elección popular; los miembros de los Poderes Judiciales Federal y Judiciales del Distrito Federal; los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como

a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los Gobernadores de los Estados; los Diputados de las Legislaturas locales; los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales; serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Por lo que respecta al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

También dentro de la Constitución, en su artículo 113 menciona que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Por lo que se refiere a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en su artículo 1º va a reglamentar al título cuarto constitucional, en cuanto a los sujetos de responsabilidad en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público así como las que deban de resolverse mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

A continuación se mencionarán sólo algunas obligaciones que deben tener los Servidores Públicos, éstos van a estar numerados en el artículo 47 de dicha ley, y van a ser :

1. Cumplir con la máxima diligencia del servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de

dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

2. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir con las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
3. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.
4. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
5. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
6. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
7. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el cual se le designó, o de haber cesado , por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

2.8 Objetivos del Servicio Profesional de Carrera.

Lo que se busca es enlazar los intereses del Estado con los de los trabajadores y relacionar directamente el desarrollo individualizado con la obtención de los objetivos y metas institucionales, así que dicha búsqueda tiene como objetivo la congruencia de la actitud y la aptitud del servidor público.

Los objetivos son: la permanencia del empleo dentro de la función pública, el perfilar un modelo altamente profesionalizado de los servidores públicos, además de contar con perfiles adecuados sujetos a una actualización permanente; que disponga de los estímulos congruentes para la labor desempeñada y desde luego los sujetos a una evaluación del desempeño periódica que complemente y se evidencie una actividad a la altura de las exigencias de los tiempos actuales.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal pretende constituir un mecanismo fundamental 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, busca sustentarse en los principios de: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, tales objetivos y principios no están garantizados sólo por parte de la Secretaría de la Función Pública, y por el conjunto de dependencias de la Administración Pública Centralizada, cuyo personal de mandos medios (funcionarios) y superiores serán objeto y sujeto del sistema del Servicio Profesional de Carrera, sino también se requiere de la participación permanente tanto del Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y por extensión de la Auditoría Superior de la Federación.

La eficiencia y la capacidad profesional son la base primordial para establecer un sistema de reclutamiento y ascenso del Servicio Profesional de Carrera. Su esencia radica en la idoneidad del candidato al puesto de acuerdo a los requisitos indispensables para la categoría ocupacional y más que propiciar expectativas de mejoramiento en el ingreso para servidores públicos, debe de representar un reto y compromiso con superación. Este sistema busca un proceso de ingreso, permanencia, desarrollo de los servidores públicos, para lo cual su creación y aplicación asegura el éxito dentro de la administración pública.

2.8.1 Seguridad en el empleo.

Se debe buscar una normatividad que regule por igual a los trabajadores de confianza y de base. Normalmente el trabajador de confianza está muy vulnerable a ser retirado de su cargo y pueden ser removidos en cualquier momento.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera plantea la existencia de igualdad en los aspirantes en cuanto a la obtención de puestos superiores y que se asegure la igualdad en el acceso de todos los ciudadanos a empleos públicos, en función de sus méritos, además de que para tener mejores servidores públicos; se busca el desarrollo profesional y la capacitación continua.

Básicamente lo que se busca es que todo trabajador de confianza se le de la oportunidad de seguir ocupando un cargo, tomando en cuenta sus conocimientos, capacidades y habilidades que desempeñe dentro de la Administración Pública, y evitar la movilidad de su puesto, claro siempre y cuando cumpla con los requisitos anteriores que lo acrediten como un servidor público altamente capacitado para seguirse desempeñando con eficacia.

2.8.2 Administración Pública Eficiente.

La administración pública, debe de estar formada por servidores públicos profesionales, es decir aquellos que hacen la prestación de sus servicios, su propia forma de vida, pues la propia complejidad y tecnicismos de los objetivos que debe cubrir la administración pública exige a los servidores públicos profesionales como una garantía de estabilidad y eficacia que repercute en beneficios inmediatos para la población. Se busca que a través del Servicio Profesional de Carrera que la administración Pública pueda ser competitiva, eficiente y efectiva en la resolución de problemas y demostrar el alto desempeño de sus funciones.⁶⁷

El servicio profesional de carrera tuvo como reto cambiar la imagen del burócrata, visto como alguien poco productivo, inútil, además de ser catalogado como un obstáculo para la satisfacción de las necesidades del ciudadano. En una u otra perspectiva la profesionalización aparece como la vía fundamental del cambio.

Se busca que los servidores públicos tengan un mejor aprovechamiento de sus conocimientos, capacidades y esfuerzos, así como el hecho de otorgar mayor autoridad a los funcionarios, obligándolos a rendir cuentas más precisas de sus resultados, y generar mecanismos para una mejor medición de la gestión pública, lo que supone es la base para detectar los errores y poner en muchos mejores procedimientos y sistemas, se fomenta una mayor participación y autonomía de funcionarios.

⁶⁷ <http://www.miaulavirtual.com/servicioprofesionaldecarrerauniversitario>

La administración pública deja de preocuparse por las necesidades que surgen dentro de ella y se preocupa por satisfacer las necesidades del gobernado. La separación del aparato administrativo de las influencias políticas es la razón fundamental de existencia de cualquier servicio de carrera.

A través del Programa de Modernización Administrativa se partió de un diagnóstico en el que se reconoció que en la administración y organización de los recursos humanos existía una clara desvinculación entre plaza y salario, lo que impedía un compromiso con el mejoramiento de la prestación de los servicios y la atención a los gobernados. Se buscó subsanar las deficiencias de medición y evaluación del desempeño del gobierno y la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.⁶⁸

2.8.3 Profesionalización del Servicio Público.

Este puede entenderse como el establecimiento formal, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa, con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia.

Es necesario reconocer que gracias a la profesionalización se logra que el Estado, por medio del aparato público, realice las funciones propias, es decir no de una manera improvisada, inconsistente, cambiante y discontinua. Se trata de que las realice utilizando, la experiencia de la formación profesional de aquellas personas consideradas como las idóneas para cada uno de los puestos encargados de llevar a cabo las decisiones y políticas conducentes a la prestación de los servicios que el Estado proporciona a sus gobernados.

La profesionalización de los servidores públicos favorecen el óptimo desarrollo del aparato gubernamental, al tiempo que trae consigo un beneficio social, propiciando el mejoramiento administrativo y la prestación eficaz del servicio público, lo cual hace que se genere confianza.

⁶⁸ VALLS HERNANDEZ, Sergio, *Nuevo Derecho Administrativo*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p.123

Se establece que la administración pública como toda organización requiere de personas idóneas para desempeñar actividades que le son propias, las cuales por su gran variedad hacen necesario el empleo, en la misma magnitud, de un personal versado en especialidades técnicas y profesionales por lo que las instituciones públicas afrontan la necesidad de formar cuadros técnicos y profesionales de acuerdo con los requerimientos planteados por la realidad en cada uno de los puestos por desempeñar, además la de actualizar permanentemente los conocimientos.

La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, abierto y competitivo del sistema profesional de carrera con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia; lo anterior significa que la administración pública debe de ser abierta, en cuanto a que su acceso sea mediante reglas que aseguren equidad y estabilidad.

2.8.4 Sistema de selección.

La selección va a ser el proceso que analiza las capacidades y aspiraciones de los candidatos reclutados a fin de determinar cuales son los más aptos para ocupar los puestos de la administración pública, considerando los catálogos institucionales de puestos.

Apegado a éste sistema, se encuentra el de reclutamiento que va a consistir, en el proceso de localizar y atraer a los aspirantes que desean ingresar a un cargo dentro de la administración pública.

Desde el punto de vista de la profesionalización el reclutamiento tiene como finalidad asegurarse que los candidatos tengan los conocimientos profesionales exigidos, y también apreciar de manera objetiva, si el candidato tiene las cualidades necesarias para ejercer las funciones que debe desempeñar a lo largo de su carrera, no obstante, en todo momento se pueden revisar a través de un procedimiento que sea lo menos arbitrario posible.

Tanto el reclutamiento como la selección de personal son los filtros que tiene la administración pública para observar la eficiencia y la efectividad en la gestión de los servicios públicos. De tal manera, que las técnicas de reclutamiento y selección de personal tienen como propósito tomar en cuenta a la gente que ha demostrado mediante exámenes objetivos e imparciales, y que reúnan los requisitos necesarios.

Se busca que los sistemas de selección existentes, sean utilizados con toda regularidad, ya que dentro de ésta fase se puede ver con claridad la calidad de las personas que pretenden ingresar al servicio público.

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

La Ley del Servicio Profesional de Carrera menciona más ampliamente la forma en la que se reclutará y seleccionará a los servidores públicos que deseen ingresar al sistema.

2.8.5 Sistema de méritos.

El principio del mérito consiste en que el servidor público tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos están basados únicamente en el mérito, en el sentido de idoneidad para el trabajo.

Respecto del sistema de méritos, por su parte entraña los lineamientos y procesos por los cuales es implementado el principio del mérito. Éste va a constituir la introducción de procedimientos de selección para el servicio público con base en una evaluación competitiva, que contiene pruebas de conocimientos y experiencia,

con la finalidad de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse.⁶⁹

Conforme a lo que establece el reglamento del Servicio Profesional de Carrera menciona en su artículo 4º fracción VII, que la 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.⁷⁰

2.8.6 Sistema permanente de capacitación.

La capacitación es el conjunto de técnicas que aportan al servidor público los elementos de los conocimientos que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que le es asignado, y por otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se llegan a generar, propiciando a la vez, que las dependencias cuenten con programas diseñados para cada área y sobre de estos se base la capacitación.

Lo que busca en si la capacitación es una mejor preparación de los servidores públicos, que se vuelvan especialistas en la materia ya que la Administración Pública requiere de profesionistas especializados en alguna área de las dependencias o entidades.

Con este sistema se busca fortalecer la calidad del servicio público. Los objetivos de la capacitación van a ser los siguientes:

1. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa.
2. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarias para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.

⁶⁹ GUERRERO, Omar, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, análisis y comentarios*, 1ª. edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p.6

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación 2 de abril de 2004, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera*, p.3

3. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Con base en la detección de las necesidades de cada dependencia se van a establecer programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas deben de ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, y lo que se busca es contribuir a la mejoría de la calidad de los servicios que se presten. Los programas de capacitación tienen como propósito que se dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Los servidores públicos de carrera deberán participar en los cursos de capacitación, de forma obligatoria para el desempeño de sus puestos, van a existir cursos de capacitación obligatorios y optativos, los primeros consisten en el nivel de dominio de conocimientos y capacidades requeridos para la certificación del servidor público de carrera en el puesto que ocupa, y en el segundo la capacitación se enfoca al desarrollo de conocimientos o capacidades no requeridos para la certificación del servidor público de carrera en el puesto que ocupa.

2.8.7 Estabilidad de Cargo.

Si bien el sistema de méritos hace accesibles la prestación de los servicios públicos todo gobernado, esto no significa automáticamente la estabilidad de cargo, cuya naturaleza emana de la administración Pública moderna, que demanda orden, estabilidad y continuidad. La estabilidad de cargo sirve tanto para asegurar la armonía administrativa como para garantizar la permanencia del servidor público.

Pero la estabilidad no debe de entenderse como un fin, sino como un medio, pues solamente en la medida que un ciudadano es apto para ocupar un cargo público con base en la satisfacción del mérito, adquiere el derecho de permanencia en el cargo, tomando como base al mérito. La estabilidad es la plataforma donde

descansa el desarrollo del servidor público como tal, que es lo que interesa a la carrera administrativa.⁷¹

Cuando se forman servidores públicos con un alto nivel de conocimientos y se les profesionaliza, estos van a contar con mayores oportunidades de permanecer en su cargo. Es decir la estabilidad la va a encontrar a través de sus aptitudes y habilidades que desempeñe dentro de su trabajo.

2.8.8 Puestos de libre designación.

Estos puestos van a ser, conforme a lo que establece la ley y el reglamento del Servicio Profesional de Carrera; para aquellos servidores públicos de carrera que se les denomina “eventuales”, y el artículo 10º del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera hace mención de estos en su fracción I y establece que van a ser:⁷²

I. Los que son nombrados por motivos excepcionales que establece el artículo 34º de la ley del Servicio Profesional de Carrera. Estos motivos van a ser: en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección.

La autorización de estos puestos de libre designación tienen que hacerse del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública, y debe de ser propuesto por el Comité de la dependencia, conforme a los criterios que se dan para la designación

⁷¹ GUERRERO, Omar, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, análisis y comentarios*, Op,Cit; p.8

⁷² www.camaradediputadediputados.gob.mx *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera*, p. 4

de su titular la debe de realizar, el superior jerárquico inmediato, sin necesidad de sujetarlo a concurso.

Los servidores públicos de libre designación que ocupen un puesto de este tipo deben de garantizar la confianza, responsabilidad y celeridad que requiere la adopción de decisiones estratégicas en materia de planeación global y sectorial.

A estos servidores se les entregará un nombramiento que los acredite con ese carácter.

Para efectos del concepto de “puestos de libre designación” se tomará en cuenta, al primero de los servidores públicos de carrera que se clasificaron anteriormente.

El artículo 11º del Reglamento determina que los nombrados por motivos excepcionales, van a ser considerados para todos los efectos legales como de libre designación, y sólo van a desempeñar la función que se le encomiende en tanto se mantengan las circunstancias de necesidad o de urgencia que hayan sustentado su designación.

Estos servidores públicos a que se refiere este artículo no van a generar derechos para efectos de ingreso o promoción dentro del Sistema ni serán sujetos de evaluación del desempeño. Pero si van a tener preferencia en caso de empate en los procesos de reclutamiento y selección si se concursa la plaza que ocupan.

Con esto se busca la posibilidad de contar temporalmente con puestos de libre designación, en circunstancias específicas, de tal forma que estos se integren poco a poco y de manera definitiva al Servicio Profesional de Carrera.

El carácter excepcional de estos puestos, no permite que su autorización sea discrecional y arbitraria sino; que debe de justificarse plenamente en aquellos casos en donde existan razones de confianza que exijan la toma de decisiones relevantes que garanticen la protección del interés público, lo cual hace necesario limitar la libre designación a los puestos de más alto nivel, por sus características de dirección y de especial responsabilidad, como es el caso de directores

generales o bien restringir la libre designación a otros puestos de rango inferior a este.

Sin embargo cabe mencionar que con el nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el jueves 6 de septiembre de 2007, los artículos anteriormente mencionados cambiaron, quedando así; el artículo 10º, ahora es el 5º. Inciso b); mientras que el artículo 11º anteriormente mencionado quedó derogado; por último en este nuevo reglamento se destina el Capítulo Décimo Sexto, que determina cuales van a ser las excepciones al Servicio Profesional de Carrera. En el artículo 91º, que va a establecer el carácter excepcional que tienen los puestos de libre designación en el sistema y el modo en que se sujetarán a aprobación; por último el artículo 92º, comenta a cerca de las dependencias cuando podrán ocupar puestos del Sistema, vacantes o de nueva creación, sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y selección, en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34º. De la Ley y con sujeción a lo establecido en este reglamento.

CAPITULO III

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

3.1 Origen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En el primer capítulo se hizo mención de antecedentes con respecto a lo que actualmente se le conoce como Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, ahora se observarán las transformaciones que se han ido dando a partir de los años 80 hasta el año 2003 que fue cuando por fin se llevó a cabo la implementación de una normatividad que va a profesionalizar a ciertos servidores públicos en el desempeño de sus cargos, con la finalidad de que se presten servicios públicos de una manera eficiente, responsable y con calidad, además de tener mejores oportunidades para ocupar cargos más altos dentro de la Administración Pública Federal. Así es como veremos más adelante que se le dio paso a lo que hoy conocemos como Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Podemos comenzar diciendo que en 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. En este año el Presidente Miguel de la Madrid buscó establecer un servicio civil de carrera, que se basara en la equidad y eficiencia, así como proporcionar estabilidad, profesionalización y honestidad en los servidores públicos. Incluso se impulsó la idea de contar con un catálogo de puestos.⁷³

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1983, por acuerdo presidencial se llevó a cabo la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual tenía como propósito instaurar el servicio civil y tenía la responsabilidad de promover en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, programas de servicio civil de carrera, así como mecanismos de coordinación entre estas para uniformar y sistematizar el sistema. Se buscaba fomentar la vocación de servicio

⁷³ PARDO, María del Carmen, *El Servicio Profesional de Carrera en México: De la tradición al cambio*, Foro Internacional, vol. XLV, no. 4, octubre-diciembre, Publicación trimestral, México, Editado por el Colegio de México, 2005, p.610

del personal, para elevar la eficiencia del servicio público y fomentar la capacitación permanente, con la finalidad de generar una carrera administrativa. Su reglamento se expidió el 19 de junio del año siguiente. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados que se esperaban, pero esta experiencia dejó como resultado una idea del servicio civil en la cual su base eran los mismos principios anteriormente mencionados que son la estabilidad, profesionalización en los funcionarios públicos etc.

Pero continuando con la misma idea de implementar un Servicio Profesional de Carrera, de 1988 a 1994 se coloca en la agenda de gobierno, debido a las presiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el buscar introducir los elementos necesarios para contar con cuerpos especializados y profesionalizados dentro de la Administración Pública, con lo cual, se buscaba darle el peso y el interés necesario para llevar a cabo un plan que integrara un Servicio Profesional de Carrera eficiente.

Para 1997 en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se empieza a ver un notable cambio, en cuanto a que se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a la cual se le encargó la modernización, supervisión y el manejo de los procesos administrativos del sector público, para que de esta manera se buscara profesionalizar el empleo público.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se creó un programa específico llamado Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal, dentro de este, se realizó un subprograma que se titulaba Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, con este se buscaba crear un esquema de profesionalización, en el que se tomara en cuenta lo relativo a la evaluación que iba a permitir conocer de manera más detallada los rendimientos individuales e institucionales.⁷⁴

A partir de este momento se buscaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera la responsable de formular una propuesta para el Servicio

⁷⁴ Ibidem, p. 613

Profesional de Carrera, y que la SECODAM le iba a corresponder revisarla para ser aprobada por el Presidente. Aquí se puede comentar, que este es el momento en el que se ve la intención de darle mayor formalidad a la profesionalización de servidores públicos, buscando una iniciativa de ley, sin embargo ésta no prosperó y sólo quedó en propuesta. No obstante, las buenas intenciones de implantar de manera formal un Servicio Profesional de Carrera en la totalidad de la Administración Pública Federal no se obtuvieron los resultados esperados, debido a la falta de disposiciones de rango legal.

Como antecedentes inmediatos al proceso de creación de la ley del Servicio Profesional de Carrera, podemos comentar que el principal motivo para que se diera mayor impulso a este proyecto fueron las elecciones presidenciales realizadas en julio de 2000, en donde el vencedor era el Partido Acción Nacional, con su candidato Vicente Fox, el cual en su campaña puso un gran énfasis en instaurar el servicio profesional de carrera.

En el año 2002, cuando se lleva a cabo el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, en el cual se señaló como meta la expedición de una ley del Servicio Profesional de Carrera, este es el momento en el cual tanto el Partido Revolucionario Institucional que fue el primero en emitir una iniciativa de ley, la cual surgió de la Cámara de Senadores, y pocos días después el Partido Acción Nacional realizaba lo mismo ante el Senado, trajo como consecuencia, que estas fueran turnadas para su estudio en comisiones, las cuales emitieron, el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, este contenía el Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.⁷⁵

Este proyecto hizo que se reformaran tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; se adicionó la Ley de Planeación. Además se llevó a cabo la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a lo que ahora se conoce

⁷⁵ ZARATE CASTILLO, Arturo, *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones constitucionales, no.9, julio-diciembre, 1ª. Edición, México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p.240

como Secretaría de la Función Pública, en la cual se crea la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, la que tiene como objetivo coordinar los esfuerzos para llevar a cabo su implementación.

Ambos proyectos de iniciativa de ley se sometieron a discusión en el Pleno del Senado, y se aprobaron por unanimidad, con lo que después fueron remitidos a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales, además de ser impulsada por el Poder Ejecutivo.⁷⁶

Finalmente el 10 de abril de 2003 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal entró en vigor el 7 de octubre del mismo año ; un año después se expidió su Reglamento, y así es como hasta la fecha se busca garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública y que cada vez existan mas servidores públicos altamente capacitados y profesionalizados para desarrollar sus cargos públicos.

3.2 Condiciones para implementar el Servicio Profesional de Carrera.

Como se ha comentado anteriormente el Servicio Profesional de Carrera es un sistema de administración de personal en el sector público, que ofrece la oportunidad de que servidores públicos de confianza y en ciertos casos los de base para hacer carrera administrativa.

Se busca que aquellos servidores públicos que estén interesados en pertenecer al Sistema lo puedan hacer a través de convocatorias cerradas, es decir que dentro de la misma dependencia donde laboren, se les da a conocer en que consisten y para que puestos. Además de que también se van a dar las convocatorias públicas abiertas, en las cuales van a poder concursar todas aquellas personas externas al Sistema. Con esto se trata de dar mayores oportunidades a los servidores públicos que se integren, para que de esta manera se encuentren más capacitados y profesionalizados.

⁷⁶ Ibidem, p.241

En los casos de reclutamiento de personal, el Sistema busca que se impida el favoritismo; como es muy común dentro de las dependencias en las que se les da prioridad a aquellos que viene con recomendaciones debido a que tienen gente conocida dentro del gobierno y que no tuvieron que pasar por ningún filtro para poder ocupar un cargo. Es por eso que el Servicio Profesional de Carrera busca que se tengan ciertas capacidades especializadas y que a través de rigurosos exámenes de oposición se busque ingresar o ascender a un cargo.

También se trata que de manera constante y permanente se permita al funcionario público estar actualizado en ciertos conocimientos del área a la que está asignado y a los procesos de la Administración Pública en general y especializada según el campo de actividad que realice.

Se busca que exista un aumento de sueldo y compensaciones, basado en la evaluación del desempeño tanto a nivel individual como de equipo.

Además, por último se busca que exista un plan de retiro y pensiones adecuadas a la dignidad de los servidores públicos de carrera, siempre y cuando haya demostrado durante el tiempo que laboraron para el gobierno que fueron personas que aportaron algo para la dependencia en la cual trabajaron.

3.3 Principios y valores que rigen al Servicio Profesional de Carrera.

Para que este Sistema se cumpla con eficiencia, independientemente de llevar a cabo todo el procedimiento que se debe seguir para llegar a ser un servidor público de carrera, se deben de tomar muy en cuenta tanto principios y valores, ya que estos a la par con el sistema van a complementar el buen funcionamiento y desarrollo de este, además de que son la esencia y parte fundamental para que funcione el Servicio Profesional de Carrera. Tanto los principios como los valores son importantes para los servidores públicos, porque de esta manera se busca que suman se cargo con mayor seriedad y responsabilidad. Aunque parezca que es casi imposible de llevar a la práctica, en muchos casos se lograría evitar la

corrupción dentro de las dependencias, así como durante todo el procedimiento que se sigue conforme a la ley.

Respecto a los principios que rigen al Servicio Profesional de Carrera van a tener su base en el artículo 113 constitucional, en el que establece que la leyes sobre responsabilidad administrativa de lo servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

En tanto, que dentro de la Ley del Servicio Profesional de Carrera menciona que sus principios rectores que se van a dar dentro del Sistema son: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, así como equidad de género. Estos principios se encuentran en el artículo 2º. tercer párrafo. Por lo que toca al Reglamento de dicha ley en su artículo 4º., menciona las definiciones de cada uno de los principios que deben de conformar al Sistema, a continuación se hace mención de ellos.

- Legalidad.- Consiste en la observancia estricta de las disposiciones que establecen tanto la Ley como el Reglamento, y sus demás ordenamientos jurídicos.
- Eficiencia.- Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta, y responsable los recursos disponibles.
- Objetividad.- Tiene que ver con la acreditación plena del cumplimiento de los supuestos que se prevén en la Ley y Reglamento.
- 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.
- Imparcialidad.- Tiene como objeto actuar sin conceder preferencias o privilegios a las personas.
- Equidad.- Va a traer como consecuencia la igualdad de oportunidades, sin discriminar por razones de edad, raza, etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política.
- Competencia por mérito.- Consiste en valorar 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 metas individuales, colectivas e institucionales.

- Equidad de género.- Se basa en la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de sexo.

En cuanto a los valores podemos decir que deben de ser los siguientes: justicia, en los casos en que no se apegue el procedimiento conforme a lo establecido por la Ley, responsabilidad pública por parte de los servidores públicos, protección de las leyes, representatividad, protección de los derechos civiles, honradez en la gestión pública y lealtad a las instituciones.

3.4 Naturaleza y objeto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Podemos decir, que su naturaleza es de carácter jurídico-administrativo y, con elementos de carácter laboral, prácticamente se creó un régimen especial para los servidores públicos de confianza que son aquellos que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en su artículo 5º., en el cual están previstos directores generales, de área, subdirectores de área, jefes de departamento y enlace, dentro de los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera viene a llenar un vacío jurídico en relación con los servidores públicos de confianza, los cuales expresamente quedan excluidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. De tal forma que el contar con una ley de este tipo va a permitir que estos servidores públicos adquieran el carácter de servidores públicos de carrera titulares, con lo que tendrán estabilidad en su empleo, siempre y cuando cumplan con las disposiciones que establece la ley.⁷⁷

El sistema opera en la Administración Pública Federal Centralizada, la cual comprende a las Secretarías de Estado y Órganos Desconcentrados que las integran dependientes de las mismas; con la excepción de la Secretaría de la

⁷⁷ www.spc.gob.mx/preguntasfrecuentes4.htm p.3

Defensa Nacional. Se deja de forma opcional que las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal puedan llegar a establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la ley que se está estudiando, en este caso podemos pensar que las autoridades del sector paraestatal, van a actuar de manera discrecional, ya que ellos podrán emitir sus propios lineamientos sobre este sistema.

Uno de los motivos por los cuales se les deja a estos cierta independencia, es porque dentro de su naturaleza jurídica son diferentes a la administración pública centralizada, debido a que las entidades paraestatales cuentan con personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio con el que cuentan, por lo tanto estos no se encuentran sujetos a la ley, es decir, no es obligatorio, pero eso no significa que no tengan sus propios sistemas de profesionalización.

En este sentido opino que la ley debe de ser uniforme en cuanto a toda la Administración Pública Federal, ya que al momento de decir que no es obligatorio para lo paraestatal es como no darle la importancia suficiente a este sector para profesionalizar a sus servidores públicos, porque lo único que se consigue es que cada quien opte por tener el sistema como le convenga y eso hace que las entidades paraestatales tengan ciertas desventajas con relación a la administración pública centralizada.

Es importante mencionar que dentro de esta ley se menciona en su artículo 4º., que establece que los servidores públicos de carrera se clasifican en eventuales y titulares. Estos servidores públicos van a ingresar al sistema a través de concursos de selección y sólo podrán ser nombrados y removidos en los casos y bajo los procedimientos que la ley señale. También se tienen previstos los derechos y obligaciones que tienen los servidores públicos de carrera.

Cabe señalar que dentro de la Ley del Servicio Profesional de Carrera también se les da la oportunidad a los servidores públicos de libre designación y a los trabajadores de base de la Administración Pública Federal, a tener acceso al sistema, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento,

selección y nombramiento previstos en la ley. En el caso de estos últimos trabajadores deben contar con una licencia, o haberse separado de la plaza que ocupa, ya que no puede permanecer en las dos situaciones. Cabe mencionar que le propia ley en su artículo 8º, determina quienes no pueden estar dentro del sistema, y establece, que van a ser todos aquellos que presten 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, etc.

También la ley prevé siete sub-sistemas, con los cuales se va a dar el procedimiento para la incorporación al Servicio Profesional de Carrera, sobre estos se va a hacer mención en el siguiente sub-capítulo. Además nos especifica la estructura orgánica con la que se cuenta para el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera. Así mismo, se determina la existencia del recurso de revocación, en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección y en donde el interesado puede interponerlo ante la Secretaría de la Función Pública.

Algo importante que se debe mencionar es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se va a encargar de realizar las provisiones necesarias en el proyecto anual del Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con cargo al presupuesto de las dependencias.

Es conveniente destacar que la Secretaría de la Función Pública comenta que todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la ley van a ser considerados servidores públicos de libre designación, por lo que no habrá ningún servidor público de carrera hasta en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias para su ingreso al sistema, además de contar con la certificación de capacidades.⁷⁸

⁷⁸ Ibidem, p.4

En cuanto al objeto de la ley, podemos decir que esta busca establecer mecanismos específicos para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con la finalidad de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad.

La ley está concebida como una herramienta para la administración de personal en la Administración Pública Federal, la cual va a garantizar el ingreso, desarrollo y permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de su desempeño en un marco de transparencia y legalidad.

El sistema busca retener a los mejores servidores públicos garantizándoles que en caso de que demuestren sus capacidades en el cargo que desempeñen pueden permanecer en este y además de contar con una mejor retribución.

Rafael Martínez Puón, establece en su artículo “Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, que “aún sigue siendo un gran reto el que la ley consolide un sistema de profesionalización en el cual se goce de una gran legitimidad y eficacia y quede fuera de toda sospecha en cuanto al manejo de los concursos que se llevan a cabo, al igual que los procedimientos y resultados, donde el ingreso de las personas sea en base al mérito y la igualdad de oportunidades, y el cual, se oponga a cualquier ingreso de una persona por sus relaciones personales y políticas en vez de realizar méritos”.⁷⁹

Con esta ley se busca tratar de reducir en cierta manera la corrupción que existe dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los órganos desconcentrados, esto con el propósito de contar con los mejores servidores públicos. Sin embargo creo que aún falta más seriedad en cuanto a llevar cabalmente el procedimiento para elegir a dichos servidores, al igual que implementar sanciones en cuanto a la falta de cumplimiento de la ley.

⁷⁹ MARTINEZ, PUON, Rafael, *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México*, Revista Gestión y Política Pública, vol. XV, no. 2, México, Editado por el CIDE, 2006, p.457

3.5 Subsistemas que operan en el Servicio Profesional de Carrera.

El sistema del Servicio Profesional de Carrera está organizado por siete subsistemas, los cuales a continuación se van a ir describiendo. A través de estos se va a estructurar el proceso de todos aquellos servidores públicos que quieran ingresar al sistema y llegar a ser servidores públicos de carrera. El fundamento legal de estos subsistemas lo encontramos en la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera, en los artículos 13 al 66; además de también estar regulados en el Reglamento de dicha ley en los artículos 21 al 90.⁸⁰

* Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.- Este subsistema se va a convertir en la parte medular del proceso en el Servicio Profesional de Carrera, ya que una adecuada construcción y aplicación en las dependencias hace que se garantice una eficiente implementación del sistema. Dentro de éste, la Secretaría de la Función Pública va a establecer los lineamientos generales conforme a las cuales las dependencias tienen que definir sus estructuras en términos de cantidad, descripción, perfiles, y valuación de puestos de las estructuras organizacionales, aquí va a intervenir el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal. Por otro lado la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal va a determinar las necesidades del personal de cada una de las dependencias.

Es importante decir que otro elemento que conforma a este subsistema es el Registro Único del Servicio Público Profesional, el cual va a ser un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos; a éste también se le conoce como inventario de personal y, tiene como finalidad de observar cual ha sido el desarrollo de los servidores públicos dentro de las dependencias, va a contener: datos personales y curriculares, datos relacionados con el ingreso y reingreso, así como también cursos de capacitación, certificación de capacidades, promociones etc. Además la Secretaría de la Función Pública junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público van a asegurar las condiciones salariales proporcionales y equitativas.

⁸⁰ www.usp.funcionpublica.bob.mx/textoley/ley_spc.html

* Subsistema de Ingreso.- Este subsistema conforme a lo que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en su artículo 13, establece que va a regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.

El ingreso se va a dar, a través de procesos de reclutamiento y selección, los puestos que se ocupen tienen que estar autorizados y estructurados en cada una de las dependencias, así como estar registrados en el catálogo de puestos. Se deben de cumplir ciertos requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley. El reclutamiento se lleva a través de convocatorias públicas y abiertas, es decir estas consisten, en que van dirigidas a servidores públicos en general o para todo el interesado que desee ingresar al Servicio Profesional de Carrera.

Las convocatorias van a señalar entre otras características, los puestos sujetos a concurso, publicadas en el Diario Oficial de la Federación para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema. También se van a dar las convocatorias cerradas, en las cuales sólo pueden participar los servidores públicos que ya formen parte de las dependencias u órganos desconcentrados.

Este proceso va a depender de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado, el perfil que deben tener los aspirantes, así como los requisitos y lineamientos generales que se determinen para los exámenes.

Dentro de los procesos del concurso se encuentra el reclutamiento, el cual consiste en las convocatorias abiertas que realizan las dependencias y, estas a su vez establecen los mecanismos para que sus direcciones generales de recursos humanos conozcan de la existencia de vacantes en cualquier área o unidad administrativa. Por lo que respecta a la selección comprende las siguientes etapas: revisión curricular, evaluación de capacidades; tanto de visión del servicio público, gerenciales y técnicas.

* Subsistema de Desarrollo Profesional.- Va a tener su fundamento en el artículo 35 al 42 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. En este se van a regular los

procesos para determinar los planes de carrera de los servidores públicos a fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, así como los requisitos y reglas con las que han de cumplir los servidores públicos pertenecientes al sistema. Se plantea la posibilidad de que cada servidor público trace su propio plan de carrera con base en la orientación general de la administración pública federal.

En cuanto a la movilidad y ascenso, respecto a la movilidad, esta puede ser horizontal, vertical o lateral. En el primer caso el servidor público seleccionado debe sujetarse a los procesos de reclutamiento y selección, el segundo caso va a ser de acuerdo a los puntos contenidos en el sistema y estos los fija la propia Secretaría, y el tercero sólo se va a dar en los casos en que así lo soliciten los servidores públicos o por necesidad del servicio.⁸¹

Esto va a traer como ventajas, el poder desarrollarse en el interior de las dependencias, entre dependencias, hacia otras instituciones públicas y privadas, hacia distintos órdenes de gobierno y con otros sistemas de carrera, por medio de convenios suscritos, con una ocupación temporal de un año, esto con el propósito de fortalecer el desarrollo profesional de los servidores públicos que así lo quieran.

También se integrará una evaluación individual, la cual se compondrá de la evaluación del desempeño y de los resultados por evaluación en el cumplimiento de proyectos individuales de desarrollo, así como los cursos de capacitación en que participen etc. Este Subsistema está integrado por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección y por la Secretaría de la Función Pública, las cuales se encargan de establecer las trayectorias de ascenso y promoción así como los requisitos que deben cumplir los funcionarios.

*Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.- Este se va a encargar de llevar a acabo los procedimientos, mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo dentro de la Administración Pública. La Secretaría de la

⁸¹ MARTINEZ PUON, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, 1ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p.295

Función Pública es la que se va a encargar de emitir las normas que regulen este proceso en las dependencias.

Se van a establecer modelos de profesionalización los cuales permiten a los servidores públicos adquirir conocimientos básicos acerca de la dependencia en la que laboran y la administración pública federal en su conjunto, la especialización, actualización, la educación formal en el cargo desempeñado, además de que también se busca que cuenten con aptitudes para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad y las posibilidades de superarse institucional, profesional y personalmente. Respecto a los cursos de capacitación, estos se van a dar por parte de los Comités de Profesionalización, ellos son los responsables de diseñar los programas anuales de capacitación para cada dependencia. Estos cursos se dividen en obligatorios, que son los requeridos para la certificación en un puesto y los optativos que son para el desarrollo de conocimientos no requeridos para la certificación de un puesto.

Todo servidor público debe de acreditar un examen de capacidades por lo menos una vez cada cinco años para que pueda continuar en su mismo puesto. En caso de que una evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio debe de presentarla nuevamente. Las dependencias pueden realizar convenios con instituciones de educación superior para impartir cursos de capacitación.

Por lo que respecta a las capacidades, estas van a consistir en los conocimientos, habilidades, actitudes y valores que se expresan en los comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto. Estas se clasifican en tres tipos: Las primeras van a ser las capacidades de visión del servicio público las cuales están orientadas a determinar si los aspirantes inscritos a un concurso presentan los valores de transparencia, integridad, rendición de cuentas, y bien común, es decir lo necesario para el desarrollo de cualquier puesto de trabajo. Las segundas van a ser las capacidades gerenciales que se encargan de determinar el nivel de capacidad directiva de los aspirantes, bajo los comportamientos de: visión estratégica, liderazgo, trabajo en equipo y con orientación a resultados y por último las técnicas, las cuales van a estar determinadas por cada una de las

dependencias. En el caso de las certificaciones de capacidades si el servidor público titular no obtiene la certificación de capacidades se le evaluará hasta dentro de un año.⁸²

* Subsistema de Evaluación del Desempeño.- Lo establecen los artículos 54 al 58 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Este tiene como propósito elaborar indicadores de desempeño para los servidores públicos con base en las metas de la dependencia en la que laboran los cuales determinarán los posibles ascensos, compensaciones salariales y permanencia en el cargo. Los objetivos de este subsistema son los siguientes:

1. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas.
2. Observar la capacitación lograda y las aportaciones realizadas, además de especificar medidas para otorgar estímulos al buen desempeño.
3. Aportar información para mejorar la gestión pública, también se establece el servir como instrumento para las necesidades de capacitación en cada dependencia.
4. Por último Se deben de identificar aquellos casos de desempeño deficiente, para que de esta manera se puedan aplicar medidas correctivas.

Cada dependencia debe especificar los montos y formas de asignar los estímulos al buen desempeño, dichos estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al Servidor Público de Carrera de forma extraordinaria debido a la productividad , eficacia y eficiencia que haya tenido, se debe hacer notar que estos no forman parte del salario fijo del funcionario. Tanto los incentivos como los estímulos, van a ser otorgados a los servidores públicos de carrera, siempre y cuando, estos cuenten con calificaciones sobresalientes, o con calificaciones satisfactorias durante un período de cinco años consecutivos.

Los Comités Técnicos de Profesionalización, desarrollan conforme al Reglamento y a los lineamientos que emite la Se retaría de la Función Pública, un proyecto de

⁸² Ibidem, p. 296

otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de los servidores públicos de su dependencia.

* Subsistema de Separación.-Se hace mención en los artículos 59 al 63 de la ley, esto va a consistir en la terminación del nombramiento del Servidor Público de Carrera o por las situaciones en las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

A continuación se mencionan algunos de los motivos principales por los cuales dejan de tener efecto los nombramientos y van a ser las siguientes: la renuncia realizada por el propio servidor público, defunción, sentencia ejecutoriada en la que se imponga una pena que implique la privación de la libertad, por incumplimiento reiterado o injustificado de cualquiera de las obligaciones, “las cuales son: ejercer sus funciones con observancia de legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia, así como participar en las evaluaciones del sistema, participar en los programas de capacitación, además de guardar discrecionalidad en la información estratégica, asistencia puntual al trabajo y abstenerse de realizar acciones que pongan en riesgo la seguridad de los servidores públicos”.⁸³

Otro motivo de separación es hacerse acreedor a alguna sanción especificada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, o bien cuando este sea deficiente. La única manera de que un servidor público de carrera deje de desempeñar sus funciones propias del cargo que tiene, es a través de una licencia, la cual con previa autorización del Comité puede dejar de desempeñar sus funciones de manera temporal.

* Subsistema de Control y Evaluación.- Consiste en que, la Secretaría de la Función Pública con apoyo de las dependencias va a establecer mecanismos de evaluación respecto a la operación del Sistema, con el propósito de contar con los elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

⁸³ PARDO, María del Carmen, *El Servicio Profesional de Carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, Op, Cit; p.75

En el caso de las evaluaciones de resultados de los programas de capacitación se van a realizar en base a las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que hayan participado, buscando el desarrollo de la capacitación en la medida que se identifiquen deficiencias.

3.6 Estructura Orgánica del Sistema.

A continuación se hará mención de los órganos que integran la dirección y gestión del Sistema. Conforme a lo que establece el artículo 2º. de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, menciona que el Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal y, va a ser dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación va a estar a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, a través de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección.

La Secretaría de la Función Pública, se va a encargar de dirigir el buen funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

Por otra parte, el Reglamento de esta Ley, en su Capítulo Tercero, que se titula: De la Organización del Servicio Profesional de Carrera, determina en su artículo 7º., que la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización, adscrita a la Secretaría de la Función Pública se va a encargar de promover, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Sistema. Dicha Unidad va a ser la responsable de la dirección y coordinación de los subsistemas que se mencionaron en el sub-capítulo anterior.

Esta Unidad conforme al Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, en su artículo 18, establece que esta se va a encargar de interpretar para efectos administrativos la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su reglamento, así como ejercer las atribuciones que dichos ordenamientos competan a la Secretaría y, que no estén expresamente asignadas a otra unidad administrativa. Además tiene a su cargo programar, dirigir, coordinar, dar seguimiento, vigilar y evaluar la operación del

Servicio Profesional de Carrera en las dependencias, así como dictar medidas correctivas que se requieran para verificar su cumplimiento.

Va a actuar como Secretario Técnico del Consejo Consultivo del Sistema, en el cual va a valorar los dictámenes preliminares adoptadas por los Comités de Profesionalización y Selección, y ve las dependencias en el supuesto que establece el artículo 60 fracción IV de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Cabe mencionar que esta Unidad también se va a encargar de resolver los recursos de revocación interpuestos en contra de las resoluciones que sean dictadas en el procedimiento de selección de servidores públicos que instruyan las dependencias, así como aplicar encuestas de opinión sobre el impacto del Sistema, además de que se va a encargar de realizar convenios, acuerdos o bases de colaboración con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras , en materia de profesionalización de los servidores públicos.

Podemos destacar, que dentro de esta estructura orgánica se van a contemplar a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, estos se van a encontrar en cada una de las dependencias, ya sean Secretarías de Estado u Órganos Desconcentrados. Estos Comités fungen como órganos especializados para implementar y operar en los subsistemas.

Otro órgano importante son los Consejos Consultivos, los cuales sirven de apoyo y opinión para el Sistema. Se encuentra compuesto por el titular de la Secretaría de la Función Pública, que es quién lo preside, 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 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, además contará con un representante de los sectores social, privado y académico.

Por último se establece que las dependencias cuenten con su Dirección General de Recursos Humanos.

3.6.1 Facultades de la Secretaría de la Función Pública con respecto a la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

La situación que guarda esta Secretaría con relación al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, es que va a ser la encargada directamente de dirigir, coordinar, evaluar y dar el seguimiento al funcionamiento de dicho Sistema en las dependencias y, va a vigilar que sus principios rectores sean aplicados conforme a lo establecido por la propia Ley y su Reglamento, y demás disposiciones aplicables. Conforme al Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública, van a encargarse dos áreas en específico de realizar lo relacionado con el Sistema de Profesionalización, y éstas van a ser: la Dirección Adjunta de Servicios Legales de Profesionalización, y la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal.

De manera clara en el artículo 69 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera nos va a proporcionar sus facultades, dentro de las más importantes están las siguientes:⁸⁴

- Va a emitir ciertos criterios para el desarrollo del sistema, además de establecer programas generales del Sistema para su implementación gradual, flexible integral y eficiente.
- Se va a encargar de dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal.
- Expedir manuales de organización y procedimiento que requieran para el buen funcionamiento del Sistema.
- Dar el seguimiento a la implementación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se necesiten, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas.
- Aprobar la constitución o desaparición de los Comités.
- Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación.

⁸⁴ www.normateca.gob.mx/leydelservicioprofesionaldecarrera

- Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema.
- Establecer los mecanismos que considere necesarios para ver cuál es la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento y mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implementación, así como asesorarse por instituciones de educación superior, tanto nacionales como extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales.
- Aplicar la Ley del Servicio Profesional de Carrera para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia.
- Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las dependencias.
- Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización.

3.6.2 Facultades del Consejo Consultivo y quiénes lo integran.

Una de las principales funciones que tiene este Consejo, consiste en que es un órgano de apoyo para la implementación del Sistema.

Va a estar conformado por el titular de la Secretaría de la Función Pública va a presidir el Consejo, el Subsecretario de la Función Pública fungirá como Vicepresidente y el titular de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización será el Secretario Técnico, por los responsables de cada Subsistema de los cuales se hizo mención anteriormente en uno de los sub-capítulos, por los presidentes de los comités técnicos de profesionalización y selección de cada dependencia y por los representantes de diversas Secretarías tales como: Gobernación, Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, además de que contará con un representante de los sectores, social, privado y académico, esto con motivo de las invitaciones que hagan los demás integrantes.

Sus facultades se van a encontrar establecidas en el artículo 70 de la Ley que se está analizando y van a ser.⁸⁵

⁸⁵ Ibidem

- Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la administración pública.
- Opinar sobre los lineamientos, políticas estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema.
- Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación.
- Recomendar programas de capacitación y actualización.
- Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador.

Respecto a este órgano podemos decir que en efecto su única función es apoyar a la Secretaría de la Función Pública para que se encargue de vigilar como se lleva a cabo el Servicio Profesional de Carrera en las dependencias, además de aconsejar a la Secretaría, así como proponer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas y estrategias que faciliten el desarrollo del mismo.

Su Reglamento establece que el Consejo va a sesionar de forma ordinaria por lo menos dos veces al año y de manera extraordinaria, en los casos que lo convoque el Presidente. El Secretario Técnico en tanto levanta una minuta con los acuerdos a los que se llegaron en cada sesión, y para su validez sólo se necesita que esté autorizada por el Presidente del Consejo o el Vicepresidente y por el Secretario Técnico.

3.6.3 Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, y quiénes lo integran.

Los Comités son cuerpos colegiados, que se encargan de que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera se opere y se lleve a cabo con base en la normatividad que emite la Secretaría. En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema. Además de que será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias.

Van a ser los responsables de organizar, planear e impartir la inducción general y la inducción al puesto, para esto se pueden coordinar con instituciones de

educación media superior, técnica y superior para llevar a cabo cursos de capacitación. Los Comités van estar integrados por un funcionario de carrera representando al área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Oficial Mayor o su equivalente, en sustitución del segundo puede participar el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante. El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección, es decir, se va a encargar de llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción en el Sistema.

Dentro de las principales facultades que se le atribuyen a estos Comités vamos a mencionar algunos de manera somera, y estas va a consistir en lo siguiente:

- Proponer a la Secretaría programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de la dependencia donde labore, conforme a los procesos que se establecen en la ley.
- Elaborar programas de capacitación, especialización para ocupar un cargo dentro de la administración pública, todo esto debido a las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a las necesidades de las instituciones.
- Aplicar exámenes y procedimientos de selección, además de valorar y determinar las personas que resulten ganadoras en los concursos.
- Estos Comités debe de elaborar un proyecto para el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos debido al desempeño de aquellos servidores públicos destacados.
- Elaborar y emitir las convocatorias de aquellos cargos que se encuentren sometidos a concurso.
- Por último, también van a tener la facultad de determinar la procedencia de separación del servidor público.

3.7 Recurso de revocación como medio de defensa administrativo.

Antes de iniciar con la explicación del sub-capítulo, es conveniente mencionar en que consiste el recurso administrativo. Este va a ser un medio de impugnación establecido en las leyes para que un particular en uso de un derecho subjetivo

controvierta, un acto de autoridad que lesionó sus derechos, por las causas que la ley señale y que tenga normas para su inicio, administración, substanciación, determinación de plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas y elementos para su resolución.⁸⁶

El recurso de revocación que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es un recurso administrativo. Por lo tanto, va a ser el medio con el que cuenta el particular para impugnar los actos de una autoridad administrativa, que ha lesionado su esfera de derechos y su interés jurídico, esto tiene como finalidad obligar a la autoridad administrativa a llevar a cabo una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto que se está atacando, a partir de esto se busca dar una solución a un conflicto. El recurso administrativo sirve como medio de control de los actos que se dan en la Administración Pública Federal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, establece en el Título Cuarto, Capítulo Primero; en su artículo 78, determina que el recurso de revocación, va a ser uno de los diversos recursos que se interponen de manera administrativa. Se va a interponer en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección conforme a lo que señala la Ley, no así en los criterios de evaluación que se instrumenten.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se va aplicar de manera supletoria, respecto de las disposiciones que se establecen en cuanto al recurso de revocación. Dentro de este artículo se establece que los conflictos individuales de carácter laboral no van a ser materia de dicho recurso.

El interesado puede interponer ante la Secretaría de la Función Pública dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en el que se haga conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

⁸⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Tomo II, 2ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p.590

Cabe mencionar que este tipo de recurso se le considera como no contencioso, ya que se interpone ante la propia autoridad administrativa que emitió una resolución no favorable para el recurrente.

El recurso de revocación se va a tramitar de conformidad con lo siguiente:

- El promovente va a interponer el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes y estas deben de estar relacionadas con cada uno de los puntos controvertidos.
- Las pruebas que se ofrezcan deben de estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo admisible la prueba confesional por parte de la autoridad.
- Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo van a ser recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre.
- La Secretaría de la Función Pública puede solicitar que se rindan los informes que considere, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección, además de que la Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las misma dentro de un plazo de diez días hábiles.
- Una vez vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dicta la resolución que proceda en un término que no exceda de quince días hábiles.

3.8 Convenios de adhesión que realiza la Secretaría de la Función Pública con las entidades de la Administración Pública paraestatal para ingresar al Sistema.

Para comenzar a explicar este sub-capítulo, es necesario definir en que consiste un convenio, la naturaleza jurídica se va a encontrar, en el Código Civil en su artículo 1792; en el que se establece que un convenio va a ser, el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, por lo que a continuación se va a explicar de una manera breve, para poder entrar de lleno a la explicación.

Un convenio está basado en un acuerdo de voluntades entre dos o más entes públicos, que se instrumenta como negocio jurídico bilateral de carácter organizativo, que no admite cláusulas excesivas a favor de una de las partes y que tienen por objeto la modulación, o incluso la disposición, del ejercicio de las competencias de aquellos entes. Otra definición puede ser aquella en la cual se nos dice que es necesario, que concurren a la vez un elemento subjetivo, la voluntad de obligarse jurídicamente, y un elemento objetivo, que se den una serie de requisitos materiales en el objeto del acuerdo, fundamentalmente su determinación, su posibilidad fáctica y licitud jurídica.⁸⁷

Entrando en la explicación de los convenios de adhesión, se tiene que hacer el comentario de que estos se encontraban regulados en el anterior Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en el cual se establecía en su artículo 3º., que en los casos en que las entidades de la Administración Pública Paraestatal optaran por desarrollar sus propios Sistemas de Servicio Profesional de Carrera, con base en los principios generales que determina la Ley y su Reglamento; y determinarían la conveniencia de adherirse al Sistema, con la previa autorización de sus órganos de gobierno, la Secretaría de la Función Pública iba a poder celebrar los convenios de adhesión correspondientes y efectuar su registro ante la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos.

Sin embargo, con la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007, no se incorporaron nuevamente dichos convenios que se buscaban celebrar con las entidades paraestatales. Como antecedente podemos comentar que el ISSSTE buscó adherirse al sistema a través de estos convenios con mucho interés, pero en noviembre de 2006 ya no se llevaron a cabo.

Debido a lo anteriormente expuesto, fue necesario indagar a cerca de los motivos por los cuales dichos convenios de adhesión se omitieron en el nuevo Reglamento

⁸⁷ <http://vlex.com/vid/370938>

del Servicio Profesional de Carrera, así como el porque no se llegaron a suscribir con las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Para poder explicar esto, fue necesario realizar una serie de entrevistas con dos de los funcionarios públicos de la Secretaría de la Función Pública, encargados de llevar a cabo lo relacionado con el funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera.

En primera instancia, se realizó una entrevista con el Director General Adjunto de Servicios Legales de Profesionalización, el Licenciado Alejandro Durán Zárate, el cual dentro de algunas de sus facultades están las de formular, revisar y opinar sobre los proyectos de normas, políticas, lineamientos, manuales, convenios y disposiciones generales que se requieran para la operación de la profesionalización, además de auxiliar a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal

El comentó que dichos convenios no se dieron debido que al realizar un análisis de la normatividad, se llegó al punto de que las entidades paraestatales cuentan con una naturaleza jurídica distinta a la de la Administración Pública Federal Centralizada, y esto se va a observar dentro del artículo 1º. de la Ley, la cual le va a dar un sentido optativo a dichas entidades para establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios que se establecen dentro de esta, es decir se deben de apegar a ciertos criterios que establece la Ley, sin la necesidad de que sean exactamente iguales por lo que se les va a dar cierta libertad para que se establezcan lineamientos basados en la Ley, aquí podemos decir que las entidades paraestatales a través de sus autoridades van a tener facultades discrecionales para decidir si optan o no por la implementación del sistema con base a sus propios criterios.

Por último dijo que lo que se tenía planeado era llevar a cabo convenios de colaboración con ciertas entidades paraestatales, los cuales se iban a celebrar con la Secretaría de la Función Pública, para efectos de brindarse apoyo recíproco en cuanto al funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera.

Dentro de las entidades paraestatales con las que se ha buscado la posibilidad de celebrar dichos convenios se encuentran, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; éste es uno de los casos en los que se está llevando a cabo el Servicio Profesional de Carrera, pero sin establecer un convenio de colaboración con la Secretaría de la Función Pública, debido a que la entrada en vigor del nuevo Reglamento del Servicio Profesional de Carrera hizo que no se realizaran, aquí se puede observar que se le va a otorgar cierta libertad para establecer su propio Sistema, esto lo precisó el Jefe de departamento del área de Recursos Humanos de la Comisión, el Licenciado Gerardo Camacho. Otra entidad es Caminos y Puentes Federales, entre otros.

La segunda entrevista se realizó con el Director de la Unidad de Recursos humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, el Doctor Rafael Martínez Puón, el cual ha escrito numerosos artículos a cerca del Servicio Profesional de Carrera, dentro de algunas de sus facultades están las de interpretar para efectos administrativos de la Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, elaborar y someter a consideración del Secretario la emisión de normas, lineamientos, criterios y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la operación, regulación, evaluación y perfeccionamiento del Sistema, así como expedir los manuales y guías que sean necesarios.

El puntualizó que los motivos por los cuales no se han podido llevar a cabo estos convenios formalmente es debido a la implementación del nuevo Reglamento y; debido a esto fue necesario reestructurar la normatividad, y por consiguiente se suprimieron los convenios de adhesión. Cabe mencionar que al nuevo Reglamento, aún se le siguen haciendo ciertas observaciones y modificaciones, además de que se está realizando un análisis detallado de los alcances que pueden llegar a tener estos convenios al momento de ser suscritos con las entidades paraestatales, debido a que existe improcedencia jurídica, inclusive se tienen que determinar las modalidades por medio de las cuales se piensan suscribir. Es por eso que aún los convenios de colaboración no están operando en

éste momento, por lo tanto no existe una fecha determinada para comenzar a suscribirlos.

En consecuencia no existe ningún ejemplo de convenio celebrado con alguna entidad paraestatal y la Secretaría de la Función Pública respecto del Servicio Profesional de Carrera, ya que tales convenios nunca se han llevado a cabo.

3.9 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El Plan Nacional de Desarrollo va a ser el documento normativo, en el que se van a definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas de desarrollo nacional, así como los programas de mediano plazo, en el que se van a definir propósitos, estrategias generales y las principales políticas de desarrollo nacional, para atender las temáticas y prioridades políticas, económicas y sociales.

Un requisito indispensable para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es contar con el compromiso y la colaboración de todos. Se requiere de la participación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de los gobiernos federal, estatales y municipales; de los partidos políticos, organizaciones sociales y los sindicatos; del sector educativo y, sobre todo de los ciudadanos.

Tanto las dependencias como las entidades van a establecer los mecanismos necesarios para coordinar con los distintos órdenes de gobierno y la concentración con los diversos grupos sociales y de los particulares, con la finalidad de promover su amplia participación y responsabilidad en la realización de sus objetivos.

Para cumplir con los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal van a hacer las provisiones necesarias para el financiamiento y la asignación de los recursos correspondientes, al integrar los anteproyectos de sus respectivos presupuestos de egresos.

Este Plan se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007 y dentro de los aspectos más sobresalientes con relación al tema estudiado está:

- El promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.
- Se va a fortalecer la profesionalización de los servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional de servicio que garantice la atención adecuada de los ciudadanos.
- Se ve a promover el valor del servicio público como una función que antepone a los intereses de la comunidad a los intereses particulares y personales. Además de que se va a atrabajaren el mejoramiento del desarrollo curricular de la función pública, para garantizar que ingresen a ésta únicamente aquellos candidatos que, además de las competencias profesionales, demuestren su probidad y guíen sus acciones estrictamente en el marco de la legalidad.
- Reforzar los procesos y mecanismos necesarios, para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan con la ley, ya que en muchas ocasiones estos aprovechan su función para buscar beneficios indebidos.
- Se va a proceder con equidad y con firmeza para impedir que las prácticas, tales como el nepotismo, amiguismo y compadrazgo se impidan, a través de la consolidación del servicio profesional de carrera, además de mejorar los procesos de selección de servidores públicos de confianza y de la construcción de acuerdos con los organismos gremiales de los trabajadores sindicalizados.
- Se van a consolidar esquemas de trabajo con los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción en el sector público.

CAPITULO IV

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL ISSSTE.

4.1 Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.

Es necesario que antes de comenzar a explicar lo que es el Servicio Profesional de Carrera específicamente en el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se debe hacer un breve comentario a cerca de cómo fue creado dicho Instituto.

Su origen lo vamos a encontrar con la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual fue creada el 12 de agosto de 1925, era una dependencia adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que buscaba responder las inquietudes y demandas de los trabajadores que vieron en ella una alternativa para satisfacer sus necesidades y las de sus familias. Tuvo como propósito principal integrar un sistema de seguridad social para los servidores públicos del Estado.⁸⁸

En ese mismo año se promulga la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual regulaba a la Dirección anteriormente mencionada, aquí se dio por primera vez orden y coherencia a un marco jurídico disperso en cuanto a la protección de los servidores públicos que no fueran militares. Esta ley contemplaba pensiones por vejez e inhabilitación, más no así se contemplaban las prestaciones médico asistenciales. Para 1946 se expide una diversa ley, en la cual se establecía en su contenido que el Estado debía contribuir al bienestar de sus trabajadores, pero tuvo una vigencia limitada.

En 1947 se expidió la Ley de Pensiones Civiles, con la cual se mejoró la calidad y el monto de las prestaciones, para lo cual se llevó una revisión de la organización de las estructuras existentes, además de que se formalizó la inclusión de los familiares de los trabajadores como derechohabientes. Con esta ley surge la

⁸⁸ACOSTA ROMERO, Miguel, *Instituciones de Derecho Burocrático. Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, p.416

Dirección de Pensiones Civiles, su administración estaba encausada a diversas prestaciones, entre las que destacaban pensiones a los trabajadores, devolución de aportaciones, tanto a los trabajadores que se retiraran del servicio como a sus deudos en caso de fallecimiento y que no hubieran adquirido un derecho pensionario, préstamos hipotecarios, etc. Aquí se vuelve a omitir el servicio médico⁸⁹.

Fue en 1959 que se anunció la iniciativa que daría origen a lo que actualmente es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, y entró en vigor el 1º de enero de 1960 dejando abrogada la Ley de Pensiones Civiles de 1947. Una vez promulgada la Ley del ISSSTE que para ese entonces se constituía en México como la primera en responder a una visión integral de la Seguridad Social, buscó que se cubrieran, la asistencia a la salud, prestaciones sociales, culturales y económicas, además de beneficiar a los familiares de los derechohabientes⁹⁰.

Poco tiempo después se crea el apartado B del artículo 123 constitucional con lo que se elevaron a rango constitucional las bases mínimas de Seguridad Social para los trabajadores del Estado, a partir de éste momento se incorporan al marco jurídico las prestaciones médico asistenciales. Para 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Una vez hecho el comentario sobre el origen del Instituto, podemos decir que el Servicio Profesional de Carrera tiene sus antecedentes en los años 1971 y 1976 en la que se realizaron los acuerdos necesarios para promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, además de establecer una coordinación entre las dependencias del Ejecutivo y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.

⁸⁹ Ibidem, p.418

⁹⁰ <http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html>

Es a partir de este momento que el ISSSTE enfrenta la necesidad de profesionalizar a sus servidores públicos de confianza a través de evaluaciones y capacitación que permitieran desarrollar sus habilidades y capacidades para ocupar puestos de mayor jerarquía. De tal forma que el 30 de agosto de 1995 se buscó de manera formal la creación de un manual llamado Integración y Funcionamiento de la “Comisión Interna de Promoción e Ingreso de Personal de Confianza”, dicho manual se implantó debido a los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual fijaba como uno de los objetivos más importantes la modernización de la Administración Pública Federal y por lo tanto, la profesionalización de los servidores públicos que garantizaran la continuidad de los programas establecidos, así como el eficaz desarrollo de la función administrativa y la especialización del personal en sus distintas tareas. Esto había quedado en el Prontuario Normativo Institucional de la dependencia.⁹¹

Para el 29 de diciembre de 1999 se publica en el Diario Oficial de la Federación las bases expedidas por la entonces Directora General del Instituto Socorro Díaz, que regulaban la integración y funcionamiento de la Comisión anteriormente mencionada, con la que se comenzó a impulsar una política de recursos humanos que garantizara la promoción laboral y de ingreso al Instituto de mandos medios; que se sujetaran a criterios de competencia laboral, eficiencia y equidad, con el fin de incorporar a los mejores elementos.

La Comisión Interna Promoción e Ingreso de Personal de Confianza del ISSSTE era una instancia de apoyo para la Dirección General cuyas políticas estaban dadas en torno; mandos medios y subdirectores al personal de área del Instituto para su selección, nombramiento y reubicación, todo esto apoyado por la Subcomisión de Elaboración y Actualización de exámenes, así como en la de análisis presupuestal.

Se determinaron lineamientos que iban a normar la operación de los órganos colegiados destinados a evaluar a quiénes aspiraran a ocupar cargos de jefe de departamento; hasta subdirectores de área, tomando en cuenta la formación

⁹¹ <http://www.issste.gob.mx/website/comunicados/nosotros/octubre2000/html>

académica del aspirante, su experiencia laboral, sus habilidades y aptitudes, la identidad para el cargo y la responsabilidad en el desempeño de sus funciones, además de llevar a cabo la elaboración y actualización de los exámenes a aplicar, constituyendo de tal manera alcanzar un servicio civil de carrera que brindara igualdad de oportunidades tanto a hombres y mujeres para su impulso laboral y profesional.

Finalmente en el 2003 con la creación de una Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal Centralizada, la cual su observancia y regulación la tiene la Secretaría de la Función Pública, les da la posibilidad a las entidades del sector paraestatal para que puedan establecer sus propios Sistemas de Servicio Profesional de Carrera, es decir se les da cierta libertad para que establezcan su propio sistema según les convenga más, siempre y cuando se tomen como base los principios básicos y rectores de dicha ley.

A raíz de esto el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), busca renovarse y crea sus propios lineamientos para la implantación del Servicio Profesional de Carrera tomando en cuenta algunos de los principios que determina la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es así como el 3 de abril de 2006 comienza el funcionamiento de tal Sistema en la que buscan que los servidores públicos de confianza concursen a través de convocatorias internas o externas, en las que se realizarán evaluaciones de conocimientos para ver si son aptos para ocupar un mejor puesto, en el que puedan demostrar que cuentan con las habilidades y conocimientos para desarrollar sus actividades dentro del Instituto y proporcionar un mejor servicio.

4.2 El ISSSTE como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal que va a contar con personalidad jurídica y patrimonio propio. Estas facultades se las va a otorgar la propia Ley del ISSSTE. El artículo 45 de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal determina las características anteriormente mencionadas para los organismos descentralizados.

El fundamento jurídico de las entidades paraestatales, se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la Administración Pública Federal va a ser centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y se definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación las leyes determinarán las relaciones de las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 1º. Establece que ésta va a tener por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como su relación con el Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública. En el caso del ISSSTE se determina conforme al artículo 5º. de la Ley anteriormente mencionada, que dicho Instituto se va a regir por su ley específica en cuanto a las estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero que en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a su ley específica se van a sujetar a las disposiciones de la Ley de Entidades Paraestatales.

Su personalidad jurídica, se va a dar en el momento en que el Instituto es creado por Decreto Presidencial, ya que a partir de que entra en vigor el acto que lo crea surge su personalidad. Esta se va a encontrar establecida en la Ley vigente del ISSSTE, el artículo 207 el cual determina que el Instituto va a poder celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. Para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes les concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal, se deberán

afectar los gastos de administración del Instituto por la cantidad correspondiente según conste en acuerdo expreso de la Junta Directiva del Instituto.

Cuando hablamos de patrimonio propio, va a estar conformado por el conjunto de propiedades, posesiones, derechos y obligaciones con que cuenta el Instituto; es decir son todos aquellos recursos de los que puede disponer de manera rápida y oportuna para poder alcanzar sus objetivos dentro de estos podemos destacar los ingresos propios del Instituto derivados del ejercicio de su actividad, los cuales van a estar conformados por las Cuotas, Aportaciones y Cuota social al seguro de salud, así como el importe de créditos e intereses a favor del Instituto, los intereses, rentas y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que se establezcan en la Ley, donaciones, herencias y legados a favor del Instituto entre otras, esto se encuentra regulado en el artículo 228 de la propia Ley del ISSSTE. Además de las aportaciones que realiza el Gobierno Federal.

Por lo que respecta a su régimen jurídico propio, significa que su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad va a estar regulada a través de su propia Ley.

En cuanto a su denominación, va a ser el nombre que identifica a dicho organismo descentralizado en relación con los demás, en este caso va a estar conformado por las siglas ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

Su objeto, va a ser la prestación de un servicio público, en este caso va a ser otorgar seguridad social a los trabajadores del Estado, los cuales van a estar regulados en el artículo 123 constitucional apartado B, y sus derechohabientes. Y dentro de la Ley del ISSSTE, en el artículo 1º. Se establece que trabajadores se van a ver beneficiados con dicha ley, dentro de los cuales se encuentran, la Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, órganos con autonomía por disposición constitucional, órganos jurisdiccionales autónomos, el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas.

Su domicilio legal, va a ser la ubicación, ciudad, calle y número donde se encuentren las oficinas del Instituto, en donde residan los órganos de decisión y dirección.

Va a contar con ciertos tipos de autonomía dentro de los cuales están la orgánica, a través de la cual el Director General del Instituto va a poder expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios públicos, así como las disposiciones y Lineamientos normativos distintos a los expedidos por el titular del Ejecutivo Federal necesarios para la operación del Instituto, además de formular programas institucionales, expedir el estatuto orgánico y reglamentos para la debida prestación de los servicios y de su organización interna del ISSSTE.

Otra autonomía es la financiera, la cual se deriva del patrimonio propio del Instituto, éste se va a encargar de determinar; vigilar, recaudar, y cobrar el importe de Cuotas y Aportaciones, así como los demás recursos del Instituto, adquirir o enajenar los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.

También está la de gestión, en el cual el Director General se va a encargar de realizar ciertos trámites por si mismo necesarios para el buen desarrollo de las actividades del Instituto, por lo que va a tener facultades y obligaciones para ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva, representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención, así como en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de poder delegar dichas facultades, ejercitar y desistirse de las acciones legales. Celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, a fin de que los trabajadores y derechohabientes aprovechen los seguros, prestaciones y servicios que comprende la Ley, además de resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos.

Técnica, consiste en la especialización de las diferentes áreas con las que cuenta el Instituto como la médica, administrativa, jurídica, finanzas, etc, es decir poder

desarrollar procedimientos internos, los cuales van a estar apegados a la normatividad existente la cual tiene una característica especial.

Cabe mencionar que a los organismos descentralizados se les otorgan ciertos tipos de autonomía, lo cual no significa que no queden sujetos a la vigilancia de diferentes dependencias, ya que a través de éstas se busca evitar la arbitrariedad, por lo que se va a contar en el ISSSTE con un Comité de Vigilancia integrado por dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos de la Secretaría de la Función Pública, uno de la Secretaría de Salud, un representante del Instituto, designado por el Director General y cinco representantes designados por las organizaciones de trabajadores.

Sus órganos de dirección, administración y representación van a estar estructurado por un cuerpo colegiado, que va a ser en este caso la Junta Directiva, la cual se va a encargar de decidir sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del Instituto, va a estar presidido por el Director General del ISSSTE, el cual va a fungir como representante legal del Instituto para poder celebrar toda clase de actos jurídicos y celebrar contratos. Además de contar con Una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE y una Comisión de Vigilancia. Todos estos órganos en cuanto a su funcionamiento se van a encontrar establecidos de los artículos 209 a 225 de la Ley del ISSSTE.

4.3 Acuerdo por el que se crea el Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.

Los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se realizaron a través de un Acuerdo celebrado por la Junta Directiva de dicho Instituto y su elaboración estuvo a cargo de la Coordinación General de Administración.

La fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Lineamientos para el Servicio Profesional de Carrera se llevó a cabo el 2 de febrero de 2006 y entró en vigor el 3 de abril de 2006, que contiene las disposiciones que tienen por

objeto establecer las bases de su planeación, organización operación, desarrollo, control y evaluación. Más adelante, se explicará como se encuentran estructurados y la situación que enfrenta actualmente dichos Lineamientos.

Se tomaron como fundamento jurídico los siguientes artículos; 58, fracción X de la Ley Federal de Entidades Paraestatales el cual establece las atribuciones que van a tener los órganos de gobierno de las entidades paraestatales; 157, fracciones X y XIV de la Ley del ISSSTE, que determina las atribuciones de la Junta Directiva, actualmente estas atribuciones se encuentran en el artículo 214 de la nueva Ley del ISSSTE; artículo 1º. de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, dentro del que, en su párrafo segundo da oportunidad a las entidades del sector paraestatal para que puedan establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando siempre como base los principios de dicha Ley; respecto a esto el ISSSTE se basa en algunos de los puntos que establece ésta Ley, por lo que toca al artículo 3º. del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera anteriormente se comentaba que aquellas entidades paraestatales que optaran por desarrollar sus propios sistemas de servicio profesional de carrera y que quisieran adherirse al Sistema, con la autorización de sus órganos de gobierno, la Secretaría de la Función Pública iba a celebrar convenios de adhesión para efectuar su registro; pero éste artículo desapareció del Reglamento debido a las nuevas reformas que sufrió. También se tomó en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y en el Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

4.4 Objetivos principales que busca el ISSSTE con la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

Podemos decir que los objetivos que maneja el ISSSTE en sus Lineamientos para la aplicación del Servicio Profesional de Carrera son prácticamente los mismos que determina la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito de los organismos centralizados.

El Instituto lo que busca con la implementación de éste Sistema, es dar acceso a la función pública con base en el mérito y en la igualdad de oportunidades que

impulse el desarrollo de la gestión pública para beneficio de la sociedad. Con esto, el ISSSTE busca retener y atraer en su Servicio Profesional de Carrera a los mejores servidores públicos para proporcionar una mejor atención en los servicios que presta. Cabe mencionar que éste Sistema se aplica al personal de confianza.

Además de que se busca contribuir con el desarrollo profesional del personal de carrera, entiéndase esto como aquellos servidores públicos que se incorporen al Servicio Profesional de Carrera del Instituto, en el que para ocupar un puesto de mayor grado de responsabilidad en la que se requieren de ciertos conocimientos y habilidades; sólo van a poder acceder a través del procedimiento de reclutamiento, selección, ingreso y nombramiento previsto en sus Lineamientos, o bien como resultado del procedimiento de promoción. Y a partir de esto se trata de incrementar la eficiencia y eficacia de los servicios que presta el Instituto.

El personal de carrera debe apegarse a los principios de legalidad, eficacia, lealtad, igualdad, imparcialidad, equidad y mérito por competencia en el servicio, esto lo establece el artículo 12º de sus Lineamientos. Como podemos observar, dichos principios son los mismos que se establecen dentro de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Con la finalidad que se sigue a través del Sistema para seleccionar al mejor personal de confianza y que éstos se encuentren lo suficientemente preparados, y con el objeto de darle cierta continuidad a las labores que realizan dentro del Instituto, se llevan a cabo cursos de capacitación para mejorar los conocimientos y desarrollo de aptitudes que permita al personal de carrera adquirir, desarrollar y actualizar su capacidad, habilidad, conocimientos en el marco de un proceso dirigido a mejorar el desempeño de sus funciones, y sobre todo que sean lo más competentes para poder ocupar un cargo de los que se establecen en los Lineamientos.

Otro punto importante dentro de los objetivos, es el hecho de que en caso de que el personal de carrera no llegue a acreditar las dos evaluaciones semestrales que se les realizan van a ser separados del Servicio Profesional de Carrera del ISSSTE, ya que significa que no se están cumpliendo con los conocimientos

necesarios para ocupar alguna de las vacantes que determina el Sistema; de tal modo que se puede decir que se trata de evitar la inamovilidad. Debemos destacar también que aquellos servidores públicos de carrera que acrediten sus evaluaciones van a poder certificar sus competencias o conocimientos; sobre esto se hablará en otro sub-capítulo.

4.5 Estructura de los Lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.

Con la finalidad de regular la permanencia y profesionalización de los Servidores Públicos la Junta Directiva de dicho Instituto, se aprobó la estructura de los Lineamientos que va a contener el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer las bases de planeación, organización, operación; dentro de las cuales entran los procesos de incorporación, de ingreso, de promoción, de evaluación, certificación y separación, además de determinar el desarrollo y control del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.⁹²

La estructura contiene, los objetivos que busca el ISSSTE con la implementación del Servicio Profesional de Carrera, así como también los del Comité Institucional del Servicio, y para llevar a cabo el buen funcionamiento de los Lineamientos del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto, se crearon seis Subcomités, los cuales van a ser muy importantes para el desarrollo del sistema, y se encuentran establecidos en el artículo 13º. de dichos Lineamientos, y estos van a ser: a) Subcomité de Planeación del Personal de Carrera; b) De Ingreso del Personal de Carrera; c) De Capacitación y Desarrollo Profesional del Personal de Carrera; d) De evaluación del Personal de Carrera; e) De Separación del Personal de Carrera; y por último f) De Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera. Más adelante se hará un desarrollo de las características que tienen dichos Subcomités. El Comité Institucional tiene que preparar los estudios que se le

⁹² www.issste.gob.mx

encomienden, además de elaborar los procedimientos de implementación del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto.

Se tiene que puntualizar, que éste Sistema va a ser aplicado al personal de confianza del Instituto y va a estar dirigido a tres cuerpos de especialidad que son el de: a) Administrativo; b) Jurídico; y c) Finanzas. Los cuales van a tener la oportunidad de acceder a los rangos de: a) Subdirectores de área u homólogos; b) Jefe de Servicios; y c) Jefe de Departamento o sus equivalentes. Excepcionalmente se podrán incorporar al Servicio puestos distintos a éstos cuando a juicio del Comité, tomando en cuenta su carácter técnico y perfil lo permitan. También se establece la posibilidad de interponer el Recurso de Reconsideración en contra de actos, resoluciones u omisiones que causen perjuicio a los servidores públicos durante los procedimientos que se lleven a cabo durante la operación del Servicio Profesional de Carrera. También va a contener los derechos y obligaciones que tiene el personal de Carrera.

Aunado a todo esto se van a encontrar Reglas de Operación del Comité Institucional del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

4.5.1 Integración del Comité Institucional del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.

El Comité es un órgano colegiado de carácter permanente con atribuciones propias de rectoría normativa y conducción estratégica del Servicio en el Instituto, por tanto, sus resoluciones adquieren un carácter general y obligatorio para las autoridades institucionales que operen sus procesos y para el personal de carrera que forme parte del mismo.⁹³

Los miembros del Comité van a ser coadyuvantes y responsables para la continuidad de los trabajos de dicho órgano, gestionando y dando cauce oportuno a sus respectivas funciones y trabajos encomendados.

⁹³ www.atribucionesdelcomitedelspcenelissste.doc, p.5

De conformidad con el artículo 4º. de los Lineamientos del Servicio Profesional de Carrera del Instituto establece que el cuerpo del Comité va a estar integrado por: El Director General del ISSSTE, el Coordinador General de Administración, un Secretario Técnico, representado por el Subdirector de Personal, los Vocales que van a ser, los titulares del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, el Sistema Integral de tiendas y farmacias, y el Sistema de Agencias Turísticas. Además de convocar a especialistas de instituciones de educación superior, de empresas, de asociaciones civiles especializadas nacionales e internacionales, y de colegios de profesionistas, para tratar determinados temas de acuerdo a la problemática o complejidad del asunto, los cuales tendrán derecho de voz pero sin voto, estos van a ser los Invitados, y por último se encuentra el Órgano Interno de Control quién tendrán derecho de voz pero sin voto.

El Comité va a establecer mecanismos administrativos que propicien una mayor identidad del personal de carrera con la misión y visión del Instituto, además de contribuir al desarrollo profesional de sus servidores públicos de confianza.

Cabe destacar que el Comité deberá documentar en actas todas sus gestiones y asuntos tratados en su interior, para lo cual se va a establecer un registro especial en el archivo de actas de la Coordinación. La información que se genere tendrá el carácter de oficial susceptible de manejarse de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

4.5.2 Atribuciones y funciones del Comité.

Por lo que se refiere a las atribuciones y funciones del Comité estos van a ser de suma importancia para el buen desarrollo y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera. A continuación se mencionarán algunas de las atribuciones más importantes que tiene el Comité Institucional conforme al artículo 7o. de sus reglas de operación.⁹⁴

⁹⁴ Ibidem, p.7

Atribuciones:

- Establecer las bases normativas para su organización interna, para lograr el cumplimiento de sus cometidos.
- Determinar las estrategias institucionales para asegurar el cumplimiento de los fines del Servicio Profesional de Carrera y los medios directivos y de coordinación para asegurar la correcta aplicación de las políticas, normas y procedimientos del Servicio.
- Aprobar los programas y proyectos institucionales destinados a la profesionalización en el Servicio y gestionar los recursos presupuestales para la operación del mismo.
- Establecer los procedimientos para integrar la estructura ocupacional del Servicio en Grados, Grupos y Niveles de sueldos, en los correspondientes cuerpos de carrera; así como puntualizar la descripción específica de cada puesto en el Catálogo; y aprobar las promociones de nivel del personal de carrera en relación con su estructura.
- Aprobar los lineamientos y regular las condiciones en que sean otorgadas las licencias del personal de carrera.
- Evaluar y proponer al Director General del Instituto los estudios para el aumento de los cuerpos de especialidad del Servicio Profesional de Carrera.
- Determinar y modificar, en su caso, la organización de los subcomités con el fin de optimizar los procesos de éstos.
- Promover e instruir el estudio y formulación de propuestas de mejoramiento de la gestión interna del Instituto con base en los resultados de la aplicación del Servicio Profesional de Carrera.
- Determinar y normar los supuestos y condiciones para otorgar reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado de los servidores públicos de carrera del Instituto.

Funciones:

- Establecer las políticas, normas y procedimientos en materia del Servicio Profesional de Carrera, así como aprobar las modificaciones y/o adecuaciones a los procedimientos del Servicio.

- Formular los acuerdos necesarios para promover la profesionalización y la especialización del personal de carrera conforme a las necesidades del Instituto.
- Determinar las políticas de operación de los subcomités.
- Aprobar los programas rectores del Servicio y proponer anualmente el presupuesto para su operación en el Instituto.
- Definir los puestos que se considerarán parte del Servicio Profesional de Carrera y aquellos que pueden quedar excluidos del mismo o que están destinados a otras áreas de la organización del Instituto.
- Determinar los perfiles propios para la descripción y valuación de los puestos del Servicio, tomando en cuenta las necesidades del Instituto, y aprobar su integración en el catálogo de puestos.
- Autorizar la ocupación de plazas por designación directa, en los casos de urgente ocupación, con base en la justificación que presente el titular responsable de la unidad administrativa solicitante.
- Autorizar los procedimientos aplicables al ingreso y las promociones del personal de carrera y disponer los medios de supervisión y control que sean necesarios para asegurar su correcta aplicación.
- Determinar y establecer los requisitos que deberán cubrir los servidores públicos del Instituto para participar en los procesos de promoción que se realicen.
- Aprobar y ordenar la emisión de las convocatorias para cubrir las plazas vacantes que se someterán a concurso de ocupación.
- Publicar los resultados de los concursos de las convocatorias.
- Proporcionar a los aspirantes la información concerniente al Servicio.
- Aprobar los procedimientos de ingreso y evaluación para el personal de carrera.
- Resolver en definitiva y en casos excepcionales, sobre las resoluciones emitidas por los subcomités.
- Instruir la notificación del personal de carrera, de forma individual y por escrito, acerca de los resultados del concurso de oposición en que participe.
- Normar y supervisar la operación del procedimiento de evaluación del personal de carrera.
- Supervisar las actividades de los subcomités y requerirles sus informes.
- Celebrar convenios de colaboración con dependencias de la administración pública centralizada, instituciones públicas y privadas para el fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto.

4.5.3 Funciones del cuerpo del Comité.

Como se explicó anteriormente dicho Comité Institucional va a estar constituido por el Presidente, que en éste caso va a ser el Director General del Instituto, el Coordinador, Secretario Técnico, Vocales, los Invitados y el Órgano Interno de Control.

Comenzaremos con las funciones del Presidente o Director General del Instituto:

- Representar el interés del Instituto en la gestión de los acuerdos del Comité con relación a la organización y funcionamiento del Servicio.
- Conducir las políticas, normas y procedimientos del Comité orientadas a la profesionalización del personal de carrera del Instituto.
- Ordenar y vigilar que se cumplan las políticas tendientes a asegurar la igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y ascenso del personal a través de los procesos del Sistema.
- Dirigir las políticas de operación del sistema tendientes a la obtención de la excelencia del personal para la continuidad de los fines del Instituto.
- Presidir e instalar las sesiones del Comité, así como firmar los informes y acuerdos de dicho Comité.
- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias para tratar los temas relacionados con el Servicio Profesional de Carrera.
- Someter a consideración ante la Junta Directiva el programa y presupuesto anual para la aplicación del Servicio Profesional de Carrera.

El Coordinador tendrá las siguientes funciones:

- Conocer e integrar cada una de las propuestas de cada uno de los subcomités para someterlas a consideración del Comité.
- Coordinar la ejecución de los acuerdos del Comité con los subcomités y con la Subdirección y demás áreas participantes en los procesos operativos del Servicio.
- Suplir al Presidente en caso de ausencia.
- Proponer al Comité los mecanismos e instrumentos de control, seguimiento y evaluación de los procesos y cumplimiento de políticas, normas y procedimientos aprobados para el Servicio Profesional de Carrera.

- Recibir los informes de las actividades de los subcomités, para su presentación al Comité.
- Notificar al personal de carrera de manera individual y por escrito, sobre el resultado obtenido en la evaluación durante el mes inmediato, posterior a la realización de la misma.

El Secretario Técnico:

- Establecer en conjunto con el Presidente, elaborar las convocatorias para los integrantes del Comité a las reuniones ordinarias y extraordinarias.
- Elaborar la orden del día y someterlo a consideración y aprobación del Presidente del Comité previo acuerdo del Comité.
- Fungir como asesor técnico permanente del Comité.
- Realizar el análisis de los asuntos que se deban someter a la consideración del Comité verificando sus antecedentes y su fundamento conforme a la normatividad aplicable.
- Presentar el dictamen técnico al Comité en los casos relacionados con la administración del personal de carrera del Instituto.
- Levantar la votación y tomar nota de los puntos de acuerdo.
- Redactar las actas de sesión, además de participar en las sesiones que se convoquen con voz pero sin voto.

Los Vocales:

- Se van a encargar de vigilar la organización y operación del Servicio, así como la aplicación de las políticas, normas y procedimientos aprobados por el Comité sean cumplidas de forma correcta en las respectivas áreas.
- Entregar al Comité por conducto de la coordinación los indicadores sobre la operación del Servicio Profesional de Carrera en sus respectivos ámbitos de gestión institucional, para proveer los elementos necesarios que permitan la evaluación de sus procesos y resultados.
- Proporcionar la información que les solicite el Comité a través de la coordinación, sobre los asuntos que integren la orden del día de las sesiones.
- Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité.
- Mantener informado al Comité sobre las acciones del ámbito de su competencia en relación con el Servicio Profesional de Carrera.

- Elaborar propuestas que contribuyan a mejorar el desarrollo de los programas del Servicio.

Los Invitados:

- Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité cuando sea convocado.
- Entregar al Comité por conducto de la coordinación los indicadores sobre el Servicio Profesional de Carrera que proporcionen los elementos necesarios para el control de las acciones y la evaluación del mismo.
- Asistir a las sesiones en las que se les convoque con voz pero sin voto.

Órgano Interno de Control:

- Presentar propuestas para el desarrollo y mejoramiento de los procesos operativos del Servicio.
- Vigilar, en el ámbito de su competencia, que el personal de carrera se apegue al los principios de legalidad, eficiencia, lealtad, igualdad, imparcialidad, equidad y mérito por competencia en el servicio.
- Nombrar a su representante el cual debe de tener el puesto administrativo inmediato inferior.

4.5.4 Funcionamiento de los diversos Subcomités.

Cada uno de los Subcomités que se describen a continuación se van a encontrar determinados en los Lineamientos del Servicio Profesional de Carrera del ISSSTE, a partir del artículo 22º. al 61º. Estos van a ser parte importante para poder llevar a cabo los procedimientos necesarios para poder ingresar al Servicio Profesional de Carrera como personal de carrera, además que de ellos depende que exista un buen funcionamiento del Sistema⁹⁵.

Cabe mencionar que los Subcomités, van a funcionar una vez cada dos meses de forma ordinaria o las veces que se requieran de forma extraordinaria y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate el

⁹⁵ Op. Cit; www.issste.gob.mx

Subdirector de Personal contará con voto de calidad. A continuación se van a explicar de manera sucinta la función de los seis Subcomités que integran el Servicio.

* Subcomité de Planeación de Personal de Carrera.- Va a definir las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera el Instituto por unidad administrativa y nivel de responsabilidad, además de establecer los procedimientos y mecanismos de los servidores públicos de carrera. Se va a encargar de llevar el control y manejo de los expedientes individuales conformados por documentación básica como es; el Acta de nacimiento, Registro Federal de Contribuyentes, Clave única de Registro de Población, Credencial de Elector, Currículum y la documentación comprobatoria, y formulario de ingreso.

Además de la documentación de carrera, que consiste en todo aquello que acredite la estadía y desarrollo del personal de carrera como son: nombramientos, cédulas de evaluación, comprobantes de capacitación, dictámenes de promoción etc. En cuanto a la información del Servicio se integra por: registros administrativos del personal de carrera, catálogos de puestos, registro de convocatorias etc.

Se van a comprender tres cuerpos de especialidad: Administrativo, Jurídico y Finanzas, los cuales y van a poder ocupar los puestos de puestos de, Subdirectores de área, Jefe de Servicios y Jefes de Departamento. Se va a encontrar excluido del Servicio, el personal contratado por honorarios, el personal que por sus funciones se consideran de libre designación y el personal de las ramas médica y paramédica.

* Subcomité de Ingreso del Personal de Carrera.- El ingreso se realizará por medio de concurso de oposición y va a comprender el reclutamiento, selección de aspirantes, la ocupación de las plazas vacantes, la inducción, así como la expedición de nombramientos. El reclutamiento comienza con la publicación de convocatorias internas entre los servidores públicos del Instituto, en caso de que no existan candidatos idóneos para la ocupación del puesto, se emite una convocatoria externa.

La selección se va a realizar mediante la aplicación de exámenes psicométricos, teóricos y prácticos, además de una entrevista con el jefe de área que tiene a su cargo la plaza vacante. Es indispensable cumplir con los requisitos del proceso de selección.

Los Lineamientos establecen que los aspirantes que no hayan sido seleccionados y obtengan calificación aprobatoria en los exámenes de selección se les tomará en cuenta en el registro de aspirantes a ingresar al servicio; con vigencia de un año. En éste sentido no estoy muy de acuerdo, ya que se puede prestar a que exista cierta corrupción por parte de las autoridades, ya que probablemente no se les llegue a tomar en cuenta a estas personas y pueden perder su oportunidad de ingresar al Sistema.

Se establece que van a existir dos tipos de nombramiento, el primero que es el provisional. Aquí los que ganaron el concurso de oposición de nuevo ingreso al Servicio, van a estar ocupando una plaza por un periodo de seis meses, y debe de acreditar el proceso de ingreso. Por último va a ser el nombramiento de titular, el cual se va a otorgar al personal de carrera que tenga el nombramiento provisional y que tenga una antigüedad de seis meses, además de que haya acreditado de manera satisfactoria la evaluación.

* Subcomité de Capacitación y Desarrollo Profesional.- La capacitación va a permitir al personal de carrera adquirir, desarrollar, y actualizar sus capacidades, habilidades y conocimientos para el desempeño de sus funciones y se implementará a través del Programa Institucional de Capacitación, conforme a las necesidades de las Unidades Administrativas, los programas y proyectos específicos de trabajo, así como las ramas de especialización. El personal de carrera se encuentra obligado a participar y acreditar la capacitación, de conformidad con las normas y políticas que establezca el Comité.

* Subcomité de Evaluación del Desempeño del Personal de Carrera.- Consiste en la evaluación que se practica para calificar los principios de imparcialidad y objetivo, respecto de los distintos aspectos del ejercicio laboral del personal de carrera, todo esto tiene como propósito; determinar la titularidad del personal de

carrera, servir de base para la aplicación de promociones de nivel, y por último el determinar la permanencia del personal de carrera en el Servicio. Las evaluaciones se llevan a cabo semestralmente en los meses de enero y julio. Dichas evaluaciones consisten básicamente: En el cumplimiento de la normatividad establecida, cumplimiento de las actividades encomendadas, los méritos laborales; podemos decir que es el desempeño sobresaliente en las actividades que desempeña; las aportaciones destacadas en las actividades de los programas de trabajo, etc, la capacitación adquirida, la capacidad, habilidad, disciplina y conocimiento.

El personal de carrera puede ser separado del Servicio, en los casos en que no obtenga calificaciones aprobatorias en las dos evaluaciones semestrales consecutivas, sin perjuicio de sus derechos laborales.

* Subcomité de Separación del Personal de Carrera.- Integrará los procesos para dejar sin efecto los nombramientos y responsabilidad para el Instituto. Aquí lo que sucede es que los miembros del Servicio Profesional dejan de pertenecer a dicho Servicio, al perder tal carácter deben de concluir su desempeño en los puestos exclusivos del Servicio Profesional. Son causas de separación: La renuncia, el fallecimiento, no participar en la capacitación de manera injustificada, haber sido sancionado administrativamente con destitución o inhabilitación para desempeñar un cargo, no aprobar la evaluación del desempeño, no obtener una evaluación satisfactoria, haber incurrido en acciones u omisiones que constituyan incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones y prohibiciones determinadas en los Lineamientos.

* Subcomité de Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera.- Implementará los mecanismos de control para asegurar la operación y cumplimiento de los Lineamientos del Servicio Profesional de Carrera.

Como se puede analizar, estos Subcomités tienen un contenido muy parecido al que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, aplicada a los organismos centralizados. Su procedimiento es casi el mismo para poder elegir a los mejores servidores públicos de carrera. En

éste punto se está cumpliendo con lo establecido por el artículo 1º. de dicha Ley en la que establece, que se deberán apegar a los principios rectores las Entidades Paraestatales, que busquen implementar su propios Sistemas de Profesionalización.

4.6 Cuerpos de especialidad que comprende el Servicio Profesional de Carrera.

El Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE se sustenta en tres cuerpos de especialidad, el Administrativo, el Jurídico y el de Finanzas, esto lo establece el artículo 26º. y 27º de los Lineamientos. El primero abarca lo relacionado a todas las Unidades Administrativas del Instituto. El segundo que es el Jurídico, va a estar relacionado con la Subdirección General Jurídica que tiene las áreas; de Subdirección de lo Contencioso; Subdirección de lo Consultivo; Subdirección de Notariado y Bienes Inmuebles; Subdirección de Atención al Derechohabiente, Subdirección de Coordinación de Proyectos y la Subdirección de Asuntos Jurídicos. Por último el de Finanzas, que va a estar constituido por la Subdirección de Planeación Financiera y Evaluación Institucional; Subdirección de Programación y Presupuesto; Tesorería General; Subdirección de Contaduría etc.

Los tres tipos de cuerpos de especialidad pueden ocupar puestos que van desde Subdirector de área, Jefe de Servicios o equivalente y Jefe de Departamento. A partir de dichos cuerpos de especialidad, un panel de expertos del Instituto se va a encargar de definir y organizar el conjunto de conocimientos técnicos, aptitudes, actitudes y habilidades requeridos para el desempeño de cada puesto, denominados competencias técnicas, y va a ser compatibles con las establecidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, previo convenio de colaboración con la Secretaría de la Función pública, los servidores públicos certificados por el Instituto estén en posibilidad de transitar en las dependencias sujetas a la Ley, aquí se da la posibilidad de que servidores públicos de carrera de entidades paraestatales puedan trabajar en otras dependencias de la Administración Pública centralizada.

Además de las competencias técnicas, el Servicio de Carrera Institucional considera cinco competencias gerenciales o directivas las cuales van a ser:

Toma de decisiones, Negociación, Orientación a resultados, Trabajo en equipo y Liderazgo.

El personal de mando del Instituto, con puestos considerados en el catálogo de servidores públicos de carrera, va a ser candidato a la certificación de competencias, éste va a ser un proceso por el cual se califican, en razón de aptitud y conocimiento determinadas capacidades o competencias de una persona; el certificado se sujeta a un proceso de verificación de las capacidades analizadas con respecto a la habilidad, conocimientos y actitudes óptimos para el dominio y la demostración en las cuestiones prácticas para desarrollar una actividad. Al momento de ser certificado se le registrará como tal en el Sistema Integral de Administración de Personal del ISSSTE.

En caso de no acreditar la primera evaluación, el Servidor Público contará con un cierto tiempo para tomar capacitación para permitirle complementar o reafirmar sus conocimientos. En caso de que no se llegue a certificar en la segunda oportunidad, o de no participar en el procedimiento de certificación, el Servidor Público ya no podrá beneficiarse con las ventajas del Servicio Profesional de Carrera, pero si podrá participar en los concursos internos y externos para cubrir las vacantes, siempre y cuando cumpla con el perfil del puesto. La certificación de cada competencia es por cinco años y no es necesario volver a evaluar las competencias ya certificadas al momento de cada concurso.

Las competencias certificadas, van a permitir al personal de carrera el poder participar en los concursos de ascenso, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de los Lineamientos del Servicio Profesional de Carrera del ISSSTE.

4.7 Suspensión indefinida del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.

La situación que actualmente guarda el Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE, ha provocado incertidumbre en todos aquellos servidores públicos de confianza que tenían la intención de pertenecer al Sistema, y que a través de las convocatorias publicadas de abril a diciembre de 2006, que fueron realizadas para

concurrir e ingresar al Servicio Profesional de Carrera, quedaron suspendidas, y por lo mismo también los procedimientos para ingresar.

Dentro de ésta investigación se realizó una entrevista con el Lic. David Rojas Garrido, Jefe de Departamento del área de Desarrollo Humano del ISSSTE, la cual depende de la Coordinación General de Administración de la Subdirección de Personal del mismo Instituto, y cuyas oficinas se encuentran ubicadas en Fray Servando # 32, 11º. Piso. Él se va a encargar de revisar todo lo referente al funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera del Instituto, y esto va a abarcar revisar las evaluaciones que realizan los aspirantes a ocupar un puesto dentro del Sistema y así poder convertirse en personal de carrera, también comentó que no le entregaron ningún comunicado indicando los motivos de la suspensión.

La suspensión por tiempo indefinido del Servicio Profesional de Carrera se dio aproximadamente en diciembre de 2006, aquí podemos observar que realmente su funcionamiento fue efímero, ya que ni siquiera se tenía un año de haber implementado dicho Sistema, cuando fue retirado de la normatividad que establece el ISSSTE dentro de su página de Internet, inclusive podemos decir que no estuvo funcionando en su totalidad.

Dentro de la exposición de motivos que dio el Licenciado, comentó que esto se debió principalmente a los cambios que hubo dentro del Instituto, dentro de los cuales se encuentra el nombramiento del nuevo Director General, así como las nuevas reformas que hubo a la Ley del ISSSTE, además del cambio de Secretario de la Función Pública. Se hace mención que durante el tiempo que estuvo funcionando éste Sistema en el ISSSTE, el personal vió con gran interés el llevar a cabo un Servicio Profesional de Carrera que permitiera a servidores públicos de confianza ocupar cargos de mayor nivel establecidos en los Lineamientos y de esta manera llegar a la profesionalización con la que pudieran desarrollar sus actividades demostrando que cuentan con los conocimientos necesarios.

Incluso una vez establecido éste Sistema, se empezaron a llevar pláticas entre el Instituto y la Secretaría de la Función Pública para llevar a cabo un convenio de

adhesión que permitiera adherirse al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y efectuar su registro ante la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública, pero tales pláticas nunca se llegaron a concretar. Esto fue confirmado tanto por el Licenciado David Rojas Garrido por parte del ISSSTE y por el Licenciado Alejandro Durán Zárate de la Secretaría de la Función Pública encargado de la Dirección General Adjunta de Servicios Legales de Profesionalización.

El Jefe de área de Desarrollo Humano del ISSSTE, hizo el comentario de que por el momento no existe algún mecanismo similar al que se estaba realizando dentro del Instituto, con respecto del Sistema de Servicio Profesional de Carrera cuya finalidad es seleccionar a servidores públicos competentes. Sin embargo, puntualizó que existe una posibilidad de reanudar dicho Sistema, una vez que se actualicen los manuales de procedimientos y la demás normatividad respectiva, que permita nuevamente implementar el sistema de profesionalización, además de tomar todo esto con base al nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, así como las modificaciones que aún sigue llevando a cabo la Secretaría de la Función Pública en relación a la materia.

En estos momentos el ISSSTE se encuentra muy reservado en cuanto a proporcionar mayor información a cerca de los motivos de suspensión del Servicio, así como de la posible puesta en marcha del nuevo sistema que se pretende crear. Es importante hacer notar que en éste momento el Instituto se encuentra en una desventaja en relación con otros organismos descentralizados, ya que el hecho de haber suspendido el Servicio Profesional de Carrera puede llegar a provocar corrupción dentro del Instituto, por el simple hecho de que no existen por el momento los Lineamientos que regulen la entrada de servidores públicos competentes para ocupar un puesto de alto nivel, y las autoridades pueden proponer a quién ellos quieran y probablemente no cuenten con los conocimientos suficientes para desarrollar sus actividades.

Por último es conveniente señalar que el ISSSTE debe implementar de nuevo el Servicio, ya que la profesionalización en el Instituto debe de ser una meta y un objetivo prioritario para alcanzar los fines que se plantean en sus diversas áreas;

como es poder contar con personal altamente calificado y especializado, lo cual es muy importante para poder prestar servicios de calidad. En la medida en que se reestructure el sistema de profesionalización, es así como también los resultados se van a ver, y por lo tanto la prestación de servicios va a ser mejor.

CONCLUSIONES.

1. El Servicio Profesional de Carrera, tiene su esencia en el artículo 123 constitucional apartado B fracción VII, sin embargo cabe mencionar que en dicha fracción se comenta que la designación del personal se va a realizar mediante sistemas que van a permitir apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Dentro de este precepto se puede observar que existe un vacío legal debido a que no se establece de forma clara y precisa en que consisten los tipos de sistemas que se mencionan, ni las características de estos, incluso se puede llegar a argumentar, que el hecho de en estos momentos existe una Ley del Servicio Profesional de Carrera no encuentre esta una base como tal dentro de la Constitución, debido a la imprecisión de lo que se estipula en esa fracción.

2. El Servicio Profesional de Carrera hablando de manera general en cuanto a su implementación y aplicación, aún no ha llegado a tener los resultados esperados, ya que en principio de cuentas es un sistema que tiene poco tiempo de haberse implementado conforme a una Ley del Servicio Profesional de Carrera, ya que anteriormente conforme a los antecedentes que existen, ya se habían llevado proyectos sobre profesionalización, sin embargo el hecho de que los subsistemas que se encuentran dentro de la Ley que conforman el procedimiento, ha tenido diversas irregularidades en su aplicación, lo cual hace que no exista un resultado efectivo, el hecho de que sólo se tome en cuenta a lo centralizado y que de manera optativa lo paraestatal pueda elaborar sus propios sistemas, hace que no exista igualdad en cuanto a la profesionalización de servidores públicos, y con las reformas al Reglamento de la Ley a hecho que existan ciertos tipos de inconsistencia en la aplicación.

3. La naturaleza jurídica de la Ley del Servicio Profesional de Carrera determina, que esta va a ser aplicada a la Administración Pública Federal centralizada, y va a estar dirigida a los servidores públicos de confianza. La Ley busca que a través de concursos de selección, aplicación de exámenes y de otras series de procedimientos, estos puedan ocupar un cargo de los que se establecen como son; Directores Generales, Subdirectores, Jefes de Departamento y Enlaces. En cuanto a las Entidades Paraestatales se les va a dar la posibilidad de que establezcan sus propios sistemas de profesionalización, dejando a estas en un segundo plano, en cierta parte se entiende, debido a que las entidades paraestatales tienen una naturaleza jurídica distinta a lo centralizado, sin embargo esto no da motivo para que no se les tome en cuenta dentro de la Ley.

4. Cabe mencionar que dentro de la Ley del Servicio Profesional de Carrera no se encuentran estipuladas las sanciones a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos que se encargan de aplicar cada uno de los subsistemas que se encuentran dentro de la Ley, porque el hecho de que no se encuentren establecidas puede ocasionar que existan ciertas irregularidades en la aplicación del procedimiento al no especificarse los tipos de sanciones, además de que al no incluirse éstas dentro de la normatividad no se puede hacer del conocimiento a los servidores públicos que estén llevando a cabo la realización del procedimiento y al no tener la información necesaria puede provocar que los errores que tengan estos no se tomen en cuenta y todo quede como un simple error sin ser sancionado, y esto puede ser perjudicial para aquellos servidores públicos que concursan para ocupar un cargo, al no conocer las sanciones al momento de que los estén seleccionando y que exista una irregularidad.

5. El Reglamento anterior de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, establecía la posibilidad de que se llevaran a cabo convenios de adhesión con la finalidad de incorporar a las Entidades Paraestatales al Sistema, con celebrar convenios de adhesión con la Secretaría de la Función Pública, pero no se llegaron a dar.

Sin embargo, con el nuevo Reglamento de la Ley estos convenios fueron suprimidos, con lo cual nuevamente se vuelve a corroborar la situación de no tomar en cuenta a la Administración Pública Paraestatal y con esto es una forma de no permitir que participen y se integren al sistema. Lo único que se conoce por comentario de las autoridades de la Secretaría, es que tienen planeado llevar a cabo convenios de colaboración; y que si estos no se han incorporado al nuevo Reglamento es debido a que se tienen que analizar los alcances que se puedan llegar a tener con las entidades al momento de suscribirlos.

6. Si bien es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se caracteriza por regular los aspectos de Seguridad Social de los Trabajadores al servicio del Estado, que se encuentran regulados en el artículo 123 constitucional apartado B. También cabe señalar que los que prestan los servicios de seguridad social dentro del Instituto, son servidores públicos que requieren estar profesionalizados dentro del trabajo que están desempeñando, y sobre todo de que tienen que contar con suficientes conocimientos para otorgar servicios de calidad. Pero la situación es que dentro de la nueva legislación del ISSSTE no se incluye como tal el Servicio Profesional de Carrera, y siendo que éste es un elemento muy importante con el cual debe de contar el Instituto, para contar con servidores públicos competentes en cargos de mando y dirección.

7. El ISSSTE ante la necesidad de contar con servidores públicos profesionalizados, implementó en febrero del 2006 su sistema de Servicio Profesional de Carrera formulando un ordenamiento llamado Lineamientos para la Integración y Funcionamiento de los Comités y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y en cual su contenido estaba basado en los principios que determina la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Se establecieron los procedimientos para concursar por cargos que iban desde subdirectores, jefes de departamento, de área y homólogos; a través de convocatorias internas y externas, y una serie de evaluaciones para observar si eran candidatos a ocupar estos cargos. Sin embargo la duración de éste

sistema fue efímero y sin la fuerza suficiente para poder seguir adelante, es decir no se llegó a consolidar dichos lineamientos, ya que en diciembre del 2006 quedó suspendido por tiempo indefinido el Servicio Profesional de Carrera del Instituto, debido a una serie de circunstancias que conllevaron a ser retirados, dentro de los cuales están la nueva Ley del ISSSTE la cual hizo que se entorpeciera el seguimiento de dicho Sistema, al igual que el nombramiento del Director del Instituto, lo que provocó cambios dentro de la estructura interna, y es hasta el momento que aún no se ha dado la posibilidad de implementar nuevamente, dejando sin posibilidad de que sus servidores públicos se profesionalicen, además de que se encuentran en desventaja con relación a otras paraestatales que están llevando a cabo sus propios sistemas.

8. Dentro de los procedimientos que se toman en cuenta para seleccionar a los servidores públicos que se encuentren aptos para ocupar un cargo de los que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera; así como los demás ordenamientos que establecen las entidades paraestatales, en el caso específico del ISSSTE cuando estaban funcionando sus Lineamientos de profesionalización, se realizó la aplicación de exámenes los cuales eran aplicados y elaborados por el área de Recursos Humanos del ISSSTE, con la finalidad de seleccionar al personal más apto para desempeñar ciertos cargos, sin embargo, esto puede llegar a crear corrupción dentro del Instituto, ya que ellos mismos son los que califican y seleccionan a los servidores públicos, y estos mismos, pueden llegar a manipular las evaluaciones en caso de que exista una persona recomendada, y con esto llegar a alterar algún examen con la finalidad de incorporar a esta que a lo mejor no cumple con el perfil que se pide en alguna área, lo cual provocaría estar contratando a gente sin experiencia. Esto también sucede dentro de la Administración Pública Centralizada con la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

9. Si se hace mucho énfasis en las evaluaciones que se les aplica a los servidores públicos, es porque definitivamente es donde empiezan a surgir los problemas y la falta de credibilidad del Sistema, por lo tanto otra situación se va a encontrar en cuanto a los resultados de los exámenes que se les aplican

a todos aquellos servidores públicos que concursan para algún cargo de los establecidos dentro de los sistemas de profesionalización, en el caso de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y en los Lineamientos que estableció el ISSSTE, en ninguno de los casos se determina la posibilidad de que estos puedan revisar su examen de forma personal para verificar si el resultado en efecto fue satisfactorio o no, ya que los resultados sólo se les proporciona por escrito, esto conlleva a que no se le de la suficiente veracidad a los resultados, ya que también los resultados se pueden llegar a alterar, y esto puede provocar que no se les esté dando la oportunidad a los servidores públicos que participan en la selección, debido a que no pueden corroborar su calificación.

PROPUESTAS.

1. Es conveniente hacer una revisión al artículo 123 apartado B fracción VII, en el que se pueda adicionar y establecer en que consisten dichos sistemas que se encuentran establecidos en esta fracción, por lo que es conveniente incluir el sistema de profesionalización, ya que de esta manera quedaría más claro y preciso dicho precepto, inclusive podría determinarse que la profesionalización de los servidores públicos debe de ser obligatorio para toda la Administración Pública Federal, ya que es un derecho de los trabajadores el estar bien preparados para ocupar ciertos cargos, y a través de esto poder fortalecer la Administración Pública, además con esto se va a encontrar mejor fundamentado constitucionalmente la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Es conveniente que se establezca a que tipos de servidores públicos se les van aplicar los sistemas; así como algunas características. Finalmente al ser adicionada esta fracción puede lograr que la profesionalización tenga más fuerza dentro del Servicio Profesional de Carrera.

2. Es necesario que se revisen los procedimientos y la forma en la que se están llevando, así como realizar un análisis detallado de cuales son los problemas más frecuentes que existen al momento de ser aplicados en la selección de servidores públicos, así como todos demás puntos necesarios que se puedan llegar a implementar de mejor manera, así como poner mayor énfasis sobre todo en el aspecto de la aplicación de exámenes y tener mejor controlada esta parte, ya que es parte fundamental e importante para el buen desarrollo del sistema; además de que se tiene que hacer notar que la profesionalización debe de ser obligatoria para toda la Administración Pública Federal, ya sea centralizada o paraestatal, con la finalidad de que estas se fortalezcan para contar con mejores servidores públicos, y que de esta manera se pueda colocar al país en un alto nivel de profesionalización, además de que se vería una situación favorable para la Administración Pública al ser más competente y con mayor certeza jurídica, pero para esto se necesita del interés por parte de cada uno de los servidores públicos que conforman el aparato administrativo, además de que se debe de trabajar a conciencia con cada una

de las dependencias y entidades para lograr un cambio positivo al momento de seleccionar al personal.

3. Es importante que la Ley sea revisada, para que sin que esta se salga de su contexto, le de mayor importancia e interés a las entidades paraestatales, a través de incorporar algún capítulo en especial, dentro del cual se especifique de manera clara y precisa la forma en la que se deben de tomar ciertos criterios para que la Ley los tome en cuenta, aunque ellos tengan sus propios sistemas de profesionalización, sin tener que alterar su autonomía orgánica que les permite elaborar su propia normatividad, además de que de esta manera van a poder estar respaldados por la Ley del Servicio Profesional de Carrera al estar reconocidos como parte del sistema sin tener que modificar la naturaleza jurídica de la ley, porque sólo se estarían dando ciertas pautas de apoyo para lo paraestatal. Finalmente la Administración Pública Federal está compuesta por lo centralizado y paraestatal, por eso es conveniente equiparar la ley en ciertos aspectos que sean convenientes para ambos.

4. Se debe de determinar dentro de la Ley del Servicio Profesional de Carrera las sanciones a las que se van a hacer acreedores aquellos servidores públicos que incurran en falta; en cuanto a la aplicación de cada uno de los subsistemas, debido a que cada uno es desarrollado por servidores públicos comprometidos con el buen funcionamiento del sistema, por lo que es importante que se establezca un capítulo dentro de la Ley las características de estas sanciones, además de que es importante incluirlo, ya que es la única forma en la que los servidores públicos que estén concursando puedan conocer en caso de que no se cumpla con el procedimiento que tipos de sanciones van a tener estos, es decir también estos deben de estar informados.

5. Estos convenios deben de ser suscritos son perjuicio de que se den entre la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, se deben de celebrar lo antes posible, ya que a través de estos, se va a dar la posibilidad de trabajar en conjunto con las entidades paraestatales, además de que a partir de esto, es como se va a poder manifestar que tanto interés tiene la Secretaría

de la Función Pública y a la vez la Ley del Servicio Profesional de Carrera de querer incorporar al sistema a las paraestatales, las cuales al tener la posibilidad de trabajar en conjunto con la Secretaría para trabajar en algunos puntos del sistema, de esta forma se va a llegar a fortalecer y a beneficiar tanto lo centralizado como lo paraestatal, ya que el aportar las opiniones e ideas de ambos, estos van a hacer crecer el Servicio Profesional de Carrera al momento de aportar estas ideas que pueden ser de utilidad. Claro está que todo esto sin llegar a que dichos convenios invadan la naturaleza jurídica de la Ley, mientras los convenios no se lleven a cabo, es como si nuevamente a la Administración Pública Paraestatal se le dejara a un lado, y sin el interés de que se integre para participar en el sistema.

6. El hacer una revisión a la nueva Ley del ISSSTE es importante, para que se regule en algún capítulo, lo relacionado con la profesionalización de los servidores públicos de confianza del ISSSTE en cada una de las áreas en las que se tenga que contar con gente con conocimientos y aptitudes para ocupar cargos de subdirector, jefe de departamento y área en los que la responsabilidad que se obtenga por el cargo desempeñado sea importante para el buen funcionamiento del Instituto, y poder responder ante alguna problemática que surja, además de que es un derecho que tienen los servidores públicos de poder seguirse preparando para otorgar mejores servicios de seguridad social, así como obtener beneficios, y que tengan la oportunidad de ocupar cargos de mayor jerarquía de acuerdo a las evaluaciones que se les practiquen. Además de que en la medida que se regule esto, es así como la normatividad que se elabore para llevar a cabo el sistema de Servicio Profesional de Carrera, se va a encontrar mejor fundamentado y motivado dentro de la Ley del ISSSTE.

7. El ISSSTE, necesita implementar lo antes posible el Servicio Profesional de Carrera con un nuevo ordenamiento, en el que se encuentre mejor estructurado y siendo más preciso y claro el procedimiento para que los servidores públicos interesados en participar o concursar para ingresar al sistema puedan comprender mejor de que se trata, ya que en ciertos puntos pareciera estar incompletos los Lineamientos. Que dicho ordenamiento que se

expida se encuentre basado y fundamentado tanto en un capítulo especial que se le de dentro de la Ley del ISSSTE respecto de la profesionalización de servidores públicos, además de especificar cuales van a ser los beneficios que van a obtener los participantes al ingresar y ser nombrados como ser servidores públicos de carrera. Debido a esto es importante que el Instituto lleve a cabo el sistema de profesionalización, ya que es fundamental para el buen desarrollo de éste, ya que es la única forma de darle el impulso necesario, para que cuente con servidores públicos con conocimientos y aptos para desempeñar un cargo de confianza y de esta manera brindar mejores servicios con calidad a la población. Ya que el hecho de que por el momento no se lleve a cabo puede provocar una desventaja en relación con otras entidades paraestatales que lo están implementando, además de que se puede llegar a caer en corrupción al momento de elegir a los servidores públicos ya que pueden estar ingresando sin contar con el perfil necesario para ocupar un cargo, y por lo tanto los resultados pueden ser negativos.

8. En cuanto a la aplicación de exámenes que se les hacen a los servidores públicos de confianza que desean ingresar al Servicio Profesional de Carrera, es conveniente crear un Comité especializado de profesionalización que cuente con autoridades ajenas al Instituto; como pueden ser colegios de abogados, escuelas de administración, de contadores, además de Universidades; los cuales puedan participar con profesionistas que tengan conocimientos suficientes sobre las diferentes áreas en las que tengan que evaluar a los servidores públicos, que dichos conocimientos que tienen sean reconocidos, para que ellos sean los encargados de seleccionar a los servidores públicos de confianza y que elijan a los más aptos para ocupar ciertos cargos con base a los exámenes que se les aplican. Además de que se deben basar exclusivamente en los conocimientos que tengan cada uno de los concursantes, y evaluar y seleccionar de manera objetiva y no subjetiva, de acuerdo a los perfiles que se necesiten dentro del Instituto de acuerdo a las vacantes que existan. Es importante que este Comité trabaje en colaboración con el área de Recursos Humanos, sólo con la finalidad de implementar los procedimientos, más no así al momento de evaluar los exámenes, ya que esta es una forma de poder erradicar poco a poco la corrupción. Esto con la

finalidad de que en el caso del ISSSTE al momento que se implemente nuevamente la profesionalización, sea necesario llevar a cabo estas medidas dentro del ordenamiento que lleguen a elaborar, incluso también es conveniente que dentro de lo centralizado en cada una de las dependencias se implementara lo mismo.

9. Es importante que se les de la oportunidad a los servidores públicos de confianza que hayan presentado algún examen para ingresar al Servicio Profesional de Carrera que puedan verificar, revisar y confirmar de manera directa su examen, con la finalidad de corroborarse el resultado fue satisfactorio o no para ocupar alguna de las vacantes por las que se estaban concursando, ya que normalmente los resultados se les entregan por escrito y no se les permite que vean su examen, aquí lo que se está provocando es que no exista veracidad en cuanto al resultado, ya que pudo haber sido manipulado o alterado, y se puede llegar a pensar que existe favoritismo por parte de alguna autoridad, en caso de que exista una recomendación para ingresar al sistema. Por eso es necesario que exista transparencia al momento de entregar la calificación permitiendo que vea el examen de esta manera se va a dar certeza jurídica al servidor público que concursó; además de que con esto, el Instituto va a tener mayor credibilidad al momento de llevar a cabo su proceso de selección. Esto también debe ser aplicado dentro de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que va a regular a la Administración Pública centralizada.

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 2ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

-----*Derecho Burocrático Mexicano. Régimen jurídico laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*, 3ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

-----*Instituciones de Derecho Burocrático. Memorial del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1988.

CANASI, José, *Derecho Administrativo*, 2ª.edición, Buenos Aires Argentina, Editorial. De Palma, 1985.

CASTILLO REYNOSO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

DE BUEN, Néstor, *Derecho del Trabajo*, 6ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 10ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo*, 4ª.edición, Buenos Aires Argentina, Editorial. De Palma, 1985.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y Administración Pública*, 1a.edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

GUERRERO AMPARON, Juan Pablo, *Trabas y Oportunidades, para el Servicio Civil en un México democratizado*, 1ª.edición, Editorial Plaza y Valdés, México, 1999.

GUERRERO, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, 1ª.edición, México, Editorial Plaza y Valdés, 1988.

-----*Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; análisis y comentarios*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

IBARRA FLORES, Ramón, *Valores jurídicos y eficacia en el derecho laboral mexicano*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

MARTINEZ PUON, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

MELENDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho Burocrático (Incertidumbre jurídica)*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

MORALES MARTINEZ, Rafael I, *Derecho Administrativo*, 3º. y 4º. curso, 2ª.edición, México, Editorial Oxford, 1998.

MORALES PAULIN, Carlos, *Derecho Burocrático*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

PARDO, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Tomo VIII, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, s/edición, México, Editado por la Cámara de Diputados LIX, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

ROCHA BANDALA, Juan Francisco, *La competencia en materia laboral. Evolución*, s/edición, México, Cárdenas editor, 1980.

SALINAS NARVAEZ, Javier y AVALOS ROSALES, Eliseo, *Servicio Civil de Carrera*, 1ª.edición, México, Editorial Centro de redacción. Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 1er.curso, 19ª.edición, México, Editorial Porrúa, 1988.

UVALLE BERRONES, Ricardo, AHUJA, Marcela, *Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, 1ª.edición, México, Editorial Plaza y Valdés, 1999.

UVALLE BERRONES, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, 1ª.edición, México, Editorial Plaza y Valdés, 2000.

VALLS HERNANDEZ, Sergio, *Nuevo Derecho Administrativo*, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*, 1ª. edición, México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, s/edición, México, Editado por el Tribunal Superior del Distrito Federal, 1992.

REVISTAS.

HARO BELCHEZ, Guillermo, *Aspectos generales del Servicio de Carrera*, Revista de Administración Pública. El Servicio de Carrera en la Administración Pública mexicana, no.103, abril-2000, publicación cuatrimestral, México, Editado por el INAP, 2000.

HILL MAYORAL, Benjamín G, *Génesis y retos del Servicio Profesional de Carrera en México*, Revista Bien Común, Año XI, no.125, mayo-2005.

MONTANE MOROYORQUI, Amelia Elizabeth, *Panorama del Servicio Profesional de Carrera en la legislación mexicana*, Revista INDETEC, no.142, marzo-abril 2005, Guadalajara; Jalisco, México 2005.

PARDO, María del Carmen, *El Servicio Profesional de Carrera en México: De la tradición al cambio*, Foro Internacional, vol. XLV, no.4, octubre-diciembre, publicación cuatrimestral, México, Editado por el Colegio de México, 2005.

----- *Viabilidad política del Servicio Civil de Carrera en México*, Revista de Administración Pública Mexicana, no.103, abril-2000, publicación cuatrimestral, México, Editado por el INAP, 2000.

MARTINEZ PUON, Rafael, *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera*, vol. XV, no.2, México, Editado por el CIDE, 2006.

TREVIÑO MUGUERZA, Darío, *El Nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Revista Servicio Profesional de Carrera, vol. IV, no. 8, segundo semestre, publicación semestral, México, Editado por Red Mexicana de Servicio Profesional A.C.,2007.

ZARATE CASTILLO, Arturo, *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Revista mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones constitucionales, no.9, julio-diciembre, 1ª.edición, México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

DICCIONARIOS.

Diccionario Jurídico, Diccionario de Derecho Burocrático, 1ª.edición, México, Editorial Oxford, 1997.

Enciclopedia Jurídica Omeba, s/edición, Buenos Aires Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1989.

Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, s/edición, México, Editado por la Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, 1995.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª.edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

TESIS PROFESIONALES.

CORTEZ PEREZ, Jaime Juvenal, *Análisis sociológico y jurídico del servicio civil de carrera en México*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2005.

RUIZ ALEMAN, José Israel, *La estabilidad en el empleo en el Servicio Profesional de Carrera*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2005.

HEMEROGRAFIA.

El Universal, *Servicio Profesional de Carrera. Tropiezos para elegir cuadros de gobierno eficaces*, México, domingo 18 de febrero de 2007.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

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

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

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

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

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.

Comisión Interna de Promoción e Ingreso de Personal de Confianza del ISSSTE.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

PAGINAS DE INTERNET.

www.camaradediputados.gob.mx

www.sfp.gob.mx

www.funcionpublica.gob.mx/ptdifusion_disposiciones_juridicas/doctosnorma.html

www.uspfuncionpublica.gob.mx/textoley/ley_spc.html

www.normateca.gob.mx/leydelservicioprofesionaldecarrera

www.spc.gob.mx/preguntas_frecuentes4.html

www.spc.gob.mx/planeacion1.html

www.issste.gob.mx

www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html

<http://www.issste.gob.mx/website/comunicados/nosotros/octubre2000.html>

www.atribucionesdelcomiteenelissste.doc

www.josecontreras.net/serv.prof.carr.enelmundo

www.asf.gob.mx/pags.archivos/Src./Rc.8.pdf

www.cazaresalvaradonet./laprofesionalizaci3n.delservidorpublicoatravesdelserviciopublicodecarrera/UAG