

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL

**AUTORIDAD COMPETENTE EN EL
PROCEDIMIENTO DE CESE DEL SERVIDOR
PÚBLICO DE CARRERA EN MÉXICO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

WENDY LÓPEZ HERNÁNDEZ

ASESOR: LICENCIADA LILIA GARCÍA MORALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:

Por tenerlos a ambos con vida y salud en este momento, por pronunciar la palabra adecuada en el momento preciso, por alentar mi ánimo en el día a día, y por toda la confianza concedida a mí persona desde siempre.

A mis hermanos:

Solo un pequeño paso a la vez, con el ánimo de que en breve lo sigan ustedes, los amo.

A mi esposo e hijos:

Hermosos, el cumplimiento de un compromiso que espero, motive todos y cada uno de sus logros futuros, los amo.

A mi Asesora Lic. Lilia García Morales:

Por el apoyo, consejos y esmero demostrados para con sus alumnos, y que a su vez sirve de impulso para lograr el objetivo.

A mi amigo el Dr. Miguel A. Cedillo Hernández:

Agradezco infinitamente todo su apoyo, tiempo, consejos y regaños, que me motivaron para dar el paso que me llevó a concluir el presente trabajo.

A mis amigos:

Nicolás, Maribel, José Carlos, Gerardo F, Gerardo J, Paola, Nadia, Pilar, Abril, Miguel Ángel B, Miguel Ángel L, Trinidad, y en especial, a Federico Maldonado.

INDICE

	Pág.
Introducción.....	I
CAPÍTULO I	
LINEAMIENTOS GENERALES DEL SERVICIO PÚBLICO	
1.1. Administración Pública Federal.....	1
1.2. Noción de Derecho burocrático.....	6
1.2.1. Noción de derecho del trabajo.....	13
1.2.2. Trabajadores al servicio del Estado	19
1.2.3. Trabajadores de base y trabajadores de confianza.....	20
1.2.3.1. Trabajadores de base.....	21
1.2.3.2 Trabajadores de confianza.....	22
1.2.4. Servicio público y función pública.....	27
1.2.5. Nombramiento.....	30
1.2.6. Cese.....	36
1.2.7. Proceso y procedimiento.....	39
1.2.8. Autoridad.....	42
1.2.9. Competencia.....	44
CAPÍTULO II	
MARCO HISTÓRICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	
2.1. Antecedentes del servicio público en México.....	49
2.1.1. Época colonial.....	49
2.1.2. México independiente.....	51
2.1.3. México contemporáneo.....	60
2.2. La función pública en España.....	80
2.3. La función pública en Inglaterra.....	85
CAPÍTULO III	
MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	91
3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	94
3.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	95
3.4. Ley de Planeación.....	96
3.5. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.....	98
3.6. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.....	104

CAPÍTULO IV

AUTORIDAD COMPETENTE EN EL PROCEDIMIENTO DE CESE DEL SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA EN MÉXICO

4.1. Naturaleza jurídica del Servicio Profesional de Carrera.....	118
4.2. Análisis del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.....	121
4.3. Análisis del Subsistema de Separación establecido en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	128
4.4. Análisis de los procedimientos para la separación del Servicio Profesional de Carrera.....	131
4.5. Procedimiento para obtener licencias.....	135
4.6. Propuesta de reforma al reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.....	137
CONCLUSIONES.....	142
BIBLIOGRAFÍA.....	145

CAPITULO I

LINEAMIENTOS GENERALES DEL SERVICIO PÚBLICO

En este primer capítulo nos avocaremos a la tarea de precisar la idea de los conceptos que consideramos básicos en relación con el tema a desarrollar, a saber: Administración Pública Federal, Trabajadores al Servicio del Estado, Trabajadores de Base y Confianza, Derecho Burocrático, Servicio Público y Función Pública, Nombramiento, Cese, Proceso y Procedimiento, Autoridad, y finalmente, Competencia.

1.1. Administración Pública Federal

Hablar de **administración** nos hace pensar en el cuidado de algo, en la protección y/o conservación de un bien que puede ser de cualquier naturaleza.

En opinión del maestro De Pina Vara Rafael, por **administración** se entiende "...la actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza pública o privada con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino..."¹

Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la **Administración Pública**, a saber:

- **Concepción Jurídica.** Ha sido Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, donde han florecido las ideas más pródigas sobre el derecho administrativo, a partir de supuestos relativos al Estado

¹ DE PINA, Rafael. Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésimo séptima edición. Porrúa. México. 1999. Pág. 59.

de Derecho, dirigidos a salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte y prerrogativas de la Administración Pública, por la otra.

- **Concepción de Productividad.** Se refiere a las ideas sobre organización que tienen las empresas privadas aplicadas a la técnica de la Administración Pública.
- **Concepción Burocrática.** Donde esta clase social cobra gran importancia dentro de la Administración Pública ya que Max Weber, la consideró como el instrumento fundamental del progreso social.
- **Concepción Política.** Esta se refiere a una actitud crítica con respecto al modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, resaltando su incongruencia con lo que en teoría nos dicen de la Administración Pública.
- **Concepción Psicológica.** Busca la adaptación constante de la Administración Pública, de acuerdo con la dinámica de la conducta y necesidades individuales y colectivas.
- **Concepción Integral.** Señala que tomar en cuenta un solo factor administrativo, nos da una visión incompleta, por lo que sugiere debemos estudiarla desde varios puntos de vista.²

² Cfr. CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I. Segunda edición. Cárdenas editor. México. 2001. p.p. 53-55.

Como podemos observar la **administración** es necesaria, independientemente de la naturaleza del bien que ha de ser protegido o conservado en estado óptimo para que este cumpla con su finalidad.

Según la Enciclopedia Jurídica Omeba, la **Administración Pública** es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado. Asimismo, el lenguaje común identifica, con este término dos conceptos jurídicos diferentes, sin perjuicio de la íntima relación que existe entre los mismos:

- Al referirse a un sujeto, se identifica administración pública con poder Ejecutivo, y
- Cuando se clasifican las tres actividades del Estado, es decir, legislativa, ejecutiva y judicial.

Por lo que, doctrinaria y objetivamente, la expresión administración pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador.³

De ahí que podamos afirmar que la **Administración Pública**, es quien materializa la ley, ello es así, toda vez que la norma no se aplica por sí sola, sino a través de las potestades reglamentarias o discrecionales e imperativas, que resultan de suma importancia para alcanzar los fines precisados por la actividad legislativa, sin que ello implique reducir la función de la administración a una mera colaboración.

Ahora bien, de acuerdo al modo y la forma de su manifestación exterior, las potestades de la **Administración Pública** pueden clasificarse en: reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras y algunos también añaden jurisdiccionales.

³ Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Bibliográfica Argentina. 1954. pp. 489-493.

Con lo anterior, se hace referencia a que la **Administración Pública** en uso de esa potestad, tiene facultad para dictar sus propios reglamentos, sin llegar a considerarla como autorización para un actuar caprichoso por parte de la administración pública, ya que siempre estarán supeditados a leyes que así lo autoricen.

La potestad imperativa es la determinación directa, con carácter de orden y mando, que tiene la **Administración Pública** sobre las personas, para obligar a su observancia.

Esta potestad de imposición se complementa con la denominada de ejecución, manifestada en la actividad desarrollada por los órganos de la administración, para cumplir la ley.

La llamada potestad sancionadora es de carácter penal, comprendida en una materia especial denominada derecho penal administrativo, que se ubica dentro del poder de policía.

La potestad jurisdiccional de la **Administración Pública**, misma que no todos los autores aceptan, consiste en el poder de decisión en asuntos que tengan que ver con los intereses de los particulares ante los de la administración, decisiones que se invisten con las mismas características de la cosa juzgada de la actividad judicial.

Siguiendo el mismo criterio, de acuerdo al grado de dependencia entre los órganos de la actividad con respecto al órgano central o principal, la **Administración Pública** puede clasificarse en: centralizada o descentralizada.

Cabe señalar que, mientras la centralización administrativa distingue un poder superior como único titular y ejecutor de los distintos poderes de la administración, la descentralización administrativa, por el contrario, distribuye el poder de la administración en diversos órganos, sin que por ello deje de controlar un órgano central o superior.

Por otro lado, Cabanellas considera que la **Administración Pública**, “es el poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones. La hay también regional”.⁴

Es decir, la administración es precisamente la actividad del Estado, distribuida en los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, Escriche considera que **Administración Pública** “es la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia, que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La administración considera a los hombres como miembros del Estado; la justicia como individuos. Se ejerce ésta por los jueces, Audiencias y Cortes o Tribunales Supremos; y aquélla, por el jefe del Estado, los ministros, los gobernadores y diputaciones, los alcaldes y ayuntamientos”.⁵

Esta definición se concreta a diferenciar el concepto de Administración Pública con el de Justicia, en donde, desde nuestro punto de vista la diferencia es precisamente, que el Estado persigue el bien común en general y la justicia a nivel individual, lo cual se puede observar con la prestación de los servicios públicos y un laudo de reinstalación de un trabajador.

Para el maestro Acosta Romero, **Administración Pública** “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre

⁴ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. Vigésima edición. Heliasta. Buenos Aires-República Argentina. 1981. pp. 170 y 171.

⁵ ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I. Editorial Temis. Bogotá-Colombia. 1991. p. 177.

persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.⁶

Por último, señalemos que nos adherimos a quienes consideran que la **Administración Pública** es la esencia del derecho administrativo. Por lo que hace a su naturaleza, ésta se determina, según el plano en el que se sitúe al Estado, y puede ser de derecho público o privado. En cuanto a la finalidad, la **Administración Pública**, persigue el bien común a través de la prestación de bienes y servicios dirigidos a satisfacer las necesidades colectivas, los cuales se van transformando, en función de la evolución del derecho administrativo, mismo que también debe adaptarse a los cambios de la sociedad.

Luego de ubicar lo que entendemos por **Administración Pública**, es necesario señalar que, para efectos del presente trabajo, resulta de suma importancia el papel que desempeñan quienes materializan esa actividad del Estado a la que nos hemos referido con antelación, identificada como servicio público, los cuales forman parte integrante de los órganos de los distintos poderes, es decir, el elemento humano, en su carácter de trabajador al servicio del Estado, burócrata, servidor público y/o servidor público de carrera.

1.2. Noción de Derecho Burocrático

A continuación nos referiremos al término burocracia, el cual resulta de suma importancia porque se refiere al conjunto de personas físicas que llevan a cabo las actividades propias del Estado.

Creemos que es importante anotar el origen de la palabra **burocracia**, a fin de procurar mayor claridad en nuestro tema, dicho término “Proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, poder. Término que engloba las diversas formas

⁶ ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décimo séptima edición. Porrúa. México. 2004. p. 261.

de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción”.⁷

Ahora bien, el término **burocracia** contiene diversos significados, jurídicamente es un término que adquiere plaza y valor en este siglo y es consubstancial con el Estado intervencionista y de tendencia social, ello pese a su origen político y a su raíz de expresión despectiva.

En opinión de Acosta Romero, el Estado liberal o gendarme tenía limitado el número de funcionarios administrativos, éste concentraba sus fuerzas en la organización de un perfecto ejército y en un núcleo de personas dedicadas a la recaudación de los impuestos. Por lo que, cuando el Estado deja su aislamiento en actividades que correspondían a la iniciativa privada, el cuerpo ejecutor de esta nueva política se transforma en un gran número de funcionarios públicos.⁸

Debemos mencionar que constantemente la actividad o labor de estos funcionarios es calificada con la palabra “rutina”, de ahí el carácter despectivo y político del propio término **burocracia**.

No obstante las críticas, las funciones y labores de los burócratas se hacen cada vez más necesarias. Realmente, las críticas giran en torno a la forma y modo de actuar de estos servidores públicos, pero ninguna discute la necesidad que tiene el Estado de un nuevo ejército civil.

Al término **burocracia**, por mucho tiempo se le ha considerado un término despectivo, ya que se refiere a las actividades desempeñadas por empleados de niveles inferiores, agentes que prestan servicios con carácter

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH. Décimo quinta edición. Porrúa-UNAM. México. 2001. p.287.

⁸ Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999. pp. 39-41.

permanente, exclusivo, mediante remuneración y que se encuentran jerárquicamente dirigidos por funcionarios.

Asimismo, estimamos que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores puede recibir todas esas denominaciones dependiendo del nivel laboral en que se susciten.

Resulta un verdadero problema jurídico el que se utilicen diferentes denominaciones de la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores tanto a nivel nacional como internacional, ésta situación provoca confusiones impidiendo así, el perfeccionamiento en las legislaciones respectivas, dando lugar a un estancamiento y en lugar de unificarse los conceptos normativos, éstos tienden a fraccionarse.

Como podemos observar, la palabra **burocracia** involucra desde la forma de ser y actuar en la realización de una actividad que tiene que ver con el Estado, hasta las características de lo que podríamos identificar como una clase social.

Ahora prosigamos, tratando de ubicar al **derecho burocrático**, dentro de alguna rama del derecho, tarea que resulta un tanto difícil, dado que existen tantas clasificaciones como criterios de división.

De acuerdo con García Máynez, las normas pueden agruparse desde diferentes puntos de vista, a saber:

- Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen.
- De su fuente.
- De su ámbito espacial de validez.
- De su ámbito temporal de validez.
- De su ámbito material de validez.
- De su ámbito personal de validez.

- De su jerarquía, etc.⁹

Es importante subrayar que estos métodos no necesariamente se excluyen unos de otros.

En este caso, nos sumaremos al criterio de Reynoso Castillo, consistente en optar por aquella rama que permita ubicar fácilmente al **derecho burocrático**. En este sentido, aquella clasificación que atiende por un lado al ámbito espacial de validez, distinguiendo derecho interno del internacional, y por el otro, a la índole de la materia que regulan, nos parece la adecuada, ya que busca presentar una clasificación de los preceptos jurídicos en diversas ramas, donde las principales, teniendo como antecedente el derecho romano, serían el derecho público y el derecho privado.¹⁰

Debemos comentar que precisamente esa clasificación tradicional del derecho público y privado, fue la que dio lugar al primer debate en cuanto a la ubicación del **derecho burocrático**, culminando con adeptos de una y otra opción. Sin embargo, también ha ido ganando terreno la postura de una tercera opción, denominada derecho social que se ubica fuera de la división tradicional de público o privado.

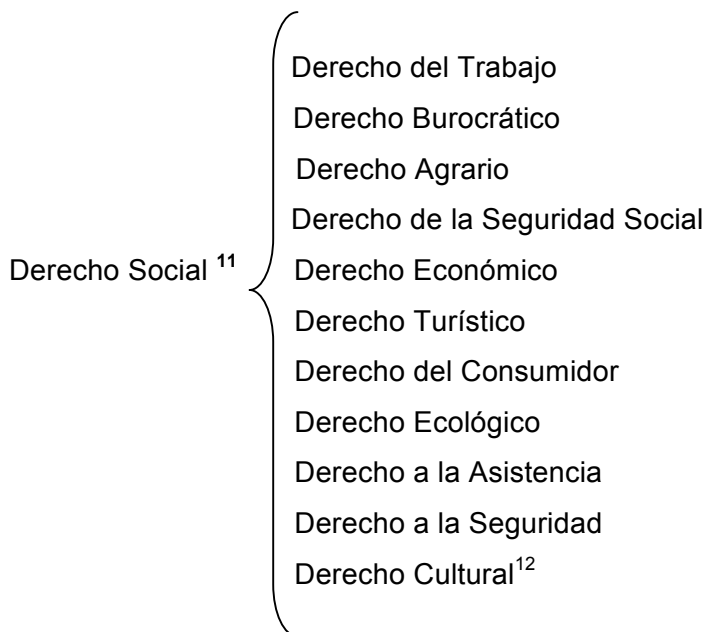
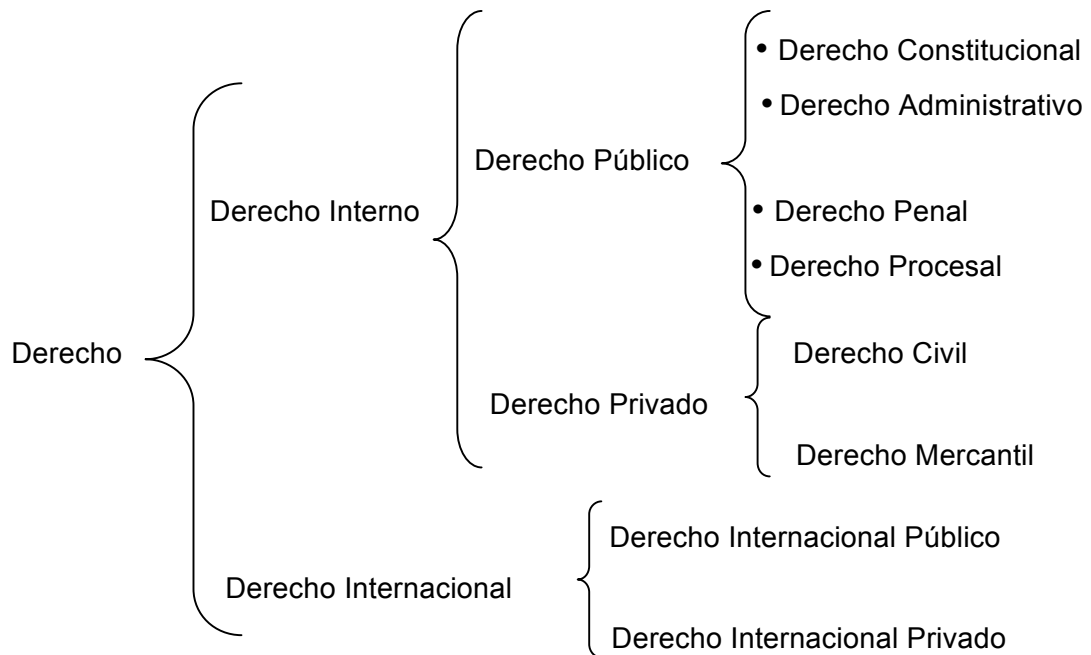
Asimismo, se han ido adicionando ramas que se ubican dentro del derecho social, lo que podemos explicar como parte de un proceso de constantes cambios, que responden al dinamismo característica propia del Derecho.

En la gráfica que a continuación se inserta podemos observar la ubicación que tendría el **derecho burocrático**, el cual bien puede ser presentado como parte del Derecho Social, en un primer momento, y como

⁹ Cfr. GARCIA Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo quinta edición. Porrúa. México. 1993. p.78.

¹⁰ Cfr. REYNOSO Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999. p.12.

parte del Derecho del Trabajo en un segundo momento, tal y como se puede apreciar:



¹¹ El Derecho social está integrado por normas jurídicas que precisan principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos o sectores sociales débiles, propiciando su convivencia armónica con otras clases. Universidad de Guadalajara. El Derecho Social en México a inicios del siglo XXI, Una Visión en Conjunto. Coordinador Ángel Guillermo Ruíz Moreno. Editorial Porrúa, México, 2007. p.44.

¹² <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=13>

Como ya lo mencionamos, el **derecho burocrático** al conservar parte importante de los principios que se encuentran como pilares del derecho del trabajo, no se desprende del mismo en su totalidad.

Resulta trascendente anotar que la palabra **burocracia**, de la cual deriva el término **burocrático**, en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, se trata más bien de un término sociológico, que proviene del francés "*bureaucratie*", que significa el conjunto de empleados que sirven al Estado.

No obstante lo anterior, nosotros consideramos al **derecho burocrático** como el conjunto de normas jurídicas que pretenden regular la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado en su actuar exclusivamente como patrón.

Para Reynoso Castillo, el **derecho burocrático**, como parte del derecho del trabajo, "es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado".¹³

Es importante aclarar que, nos referimos al Estado, en un sentido estricto, ya que de no ser así, nos estaríamos olvidando de aquellas organizaciones e instituciones en las cuales el Estado, en un sentido amplio, como empleador, asume la forma del sector paraestatal y descentralizado, y donde el régimen laboral no necesariamente es el burocrático.

Finalmente, podemos concluir que en relación a la postura de Reynoso Castillo, ésta se inclina por el reconocimiento relativo (si podemos llamarlo así) a la autonomía del **derecho burocrático** en relación con otras ramas del derecho, en especial del derecho del trabajo, dado que, considera que las normas en muchos casos exigen, un análisis independiente del resto de las normas vigentes.

¹³ REYNOSO Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Op. cit. p.14.

Por otro lado, Rigel Bolaños Linares considera que “el Derecho Laboral Burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos...”.¹⁴

El Diccionario de la Lengua Española señala que por **burocracia** debemos entender “aquella influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado. Así también al conjunto de funciones y trámites destinados a la ejecución de una decisión administrativa, principalmente de carácter político. Y por último, se le nombra así a la clase social que forman los empleados públicos”.¹⁵

Desafortunadamente, la mayor parte de las personas pensamos en el sentido despectivo del término **burocracia** ello en razón a que la sociedad en que vivimos nos refiere un pésimo desempeño desde la forma de ser y actuar de estos empleados en la realización de una actividad que tiene que ver con el Estado.

En nuestra opinión y no obstante del origen sociológico del término **burocracia**, creemos que por la importancia que reviste dicho elemento humano, debemos preocuparnos por lograr formar una nueva generación de burócratas, cuya eficiencia permita dejar en el pasado el sentido peyorativo con el que se ha venido manejando su significado durante años, y así lograr que los **servidores públicos** se distingan por su desempeño, contribuyendo así a lograr el bien común, que finalmente resulta el objetivo de la propia Administración Pública.

Por su parte, Emilio Fernández Vázquez, opina que la **burocracia**, es la “clase social formada por los empleados públicos. Influencia excesiva o abusiva

¹⁴ BOLAÑOS Linares, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México. 2003. p.1.

¹⁵ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. Vigésima primera edición. Madrid. 1992. p. 335.

de éstos, por el número o por su actuación, ejercen en la Administración Pública y que repercute en perjuicio de las actividades privadas”.¹⁶

De todo lo anterior, podemos deducir que es principalmente en las definiciones de los diccionarios jurídicos donde se alude frecuentemente al aspecto peyorativo, rutinario y de gran influencia de los empleados que ejecutan las actividades propias del Estado.

Podemos afirmar que la constante y creciente actividad del Estado lleva implícita la necesidad de aumentar el número de empleados, a causa de ello, resulta muy frecuente observar la creación de trámites innecesarios para justificarlos, lo cual en lugar de mejorar y eficientar los servicios, complica todo y además resulta más oneroso.

Sin embargo, estimamos que dicho término interpretado en su sentido positivo, da como resultado la clase social llamada **burocracia** que procura resolver el problema administrativo de llevar a su máximo rendimiento no solo la eficacia individual de sus integrantes sino también de la organización en general, ya que se trata de quienes materializan las funciones o actividades propias de la Administración Pública Federal.

Además de que sería un error afirmar que absolutamente todos los burócratas actúan de la misma forma.

1.2.1. Noción de derecho del trabajo

Empecemos por mencionar brevemente, lo que debemos entender por **derecho del trabajo**, que es precisamente la rama que de manera general se ocupa de las relaciones laborales.

¹⁶ FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1981. p.77.

Consideramos importante anotar que a partir de 1917 regularían junto con el derecho agrario, México y gran parte de América Latina, parte del denominado “derecho social”.

El **derecho del trabajo**, antes llamado derecho obrero o legislación industrial, nació con el propósito de regular las relaciones Obrero-Patronales. En México emergió con rango constitucional, consagrado en el artículo 123, el cual, estableció las bases para la reglamentación de esta nueva rama del derecho.

Muchos autores han considerado que el **derecho del trabajo** en México tiene un fin inmediato que es la tutela de los trabajadores y uno mediato, que es la “socialización de la vida humana”.

Ahora bien, estimamos que es importante anotar que los trabajadores que prestaban servicios al gobierno no quedaron contemplados en la Declaración de Derechos Sociales de 1917. Al respecto, existen opiniones de diversos autores, en el sentido de que el trabajo al servicio del Estado debe tratarse como una disciplina independiente.

Es importante, mencionar que como resultado de diversas presiones y considerando las diferencias del **trabajo** burocrático con el trabajo en general, surge la reforma al artículo 123 Constitucional, dando lugar a un marco jurídico compuesto de 14 fracciones, al que se le denominó apartado “B”, quedando comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores. Fue hasta 1963, que se expidió la Ley Reglamentaria del apartado “B”.

En cuanto a los **trabajadores** al servicio de los gobiernos municipales y estatales, estos se rigen por leyes expedidas por las legislaturas locales con base en los beneficios mínimos establecidos en el mencionado artículo 123 constitucional y dado que se trata de un servicio público, coincidimos con José

Dávalos, en que aún cuando no se precisa en dichos artículos, debemos entender que el punto de referencia es concretamente el apartado “B”.¹⁷

Consideramos importante anotar algunos aspectos referentes a la ubicación del régimen que regula al elemento humano en sus relaciones laborales con el Estado, en su carácter de patrón, nos referimos al derecho laboral burocrático.

A continuación anotaremos una breve explicación de las diversas teorías existentes respecto a la rama del derecho que debe regular las relaciones existentes entre el Estado y sus trabajadores:

- Hay quienes sostienen que dicha relación forma parte del **derecho del trabajo** en razón a que:
 - Formalmente está consignado en el apartado B, del artículo 123 Constitucional, y
 - Porque regula un aspecto del trabajo.

El principal exponente de esta teoría es el maestro Alberto Trueba Urbina, quien señala que “el Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo”.¹⁸

Esta relación jurídica entre el Estado y sus servidores, deja de ser meramente administrativa a partir del 5 de febrero de 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, Acosta Romero señala que si bien es cierto el Derecho al que nos referimos regula un aspecto del trabajo humano, también lo es que no se le pueden aplicar exactamente los mismos principios y metodología que el

¹⁷ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del trabajo. Décima segunda edición. Porrúa. México. 2002. p. 425.

¹⁸ TRUEBA Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Sexta edición. Porrúa. México. 1981. p. 189.

derecho del trabajo ordinario, puesto que con él no se busca ningún equilibrio de los factores de producción, ni se trata de un derecho de lucha de clases.¹⁹

En este sentido, nosotros consideramos que por el hecho de prevalecer algunos aspectos diferentes en cuanto a la relación laboral entre el Estado y sus servidores, por su propia naturaleza se requiere de un tratamiento diferente.

- Existen teorías que la asimilan al **derecho administrativo**.

Al respecto Andrés Serra Rojas señala que “la función pública se forma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores” e indica que “la función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado diversas teorías que lo asimilan al **derecho administrativo**. Todo ello en opinión de Serra Rojas ha dado origen al **derecho administrativo laboral**”.²⁰

Además de que para Alfredo Sánchez Alvarado “en el devenir histórico existe una relación muy íntima entre nuestra disciplina y el derecho administrativo y a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar un día en que las relaciones laborales se rijan por el derecho administrativo”.²¹

- Existen también teorías que la consideran una **rama autónoma**.

Ello se estima así, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios.

¹⁹ Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. pp 39-42.

²⁰ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décimo primera edición. Porrúa. México. 1982. p.375.

²¹ SÁNCHEZ Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Volumen I. Editorial Oficina Asesores del Trabajo. México. 1967. p. 39.

Es evidente que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses presentes, el de los trabajadores que justificadamente pretenden gozar de estabilidad y en conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en busca del bien común. De todo ello, debe surgir una rama autónoma, adecuada a sus propias circunstancias y con principios teórico-prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza.

Debemos considerar la gama tan amplia de cuerpos legales, que actualmente regulan las relaciones existentes entre el Estado y sus servidores.

Basta que señalemos los diversos tipos de trabajadores al servicio del Estado, los que prestan sus servicios a las entidades federativas y municipios, los trabajadores bancarios, los de confianza, los miembros de las fuerzas armadas, los del servicio exterior, etcétera. De tal forma, que los regímenes cada día se diversifican y especializan. Es por ello, que este derecho debe configurar una rama autónoma, porque tiene una finalidad definida y una metodología propia.²²

Una vez anotadas las teorías, consideramos importante continuar con la postura del Profesor Carlos Reynoso quien señala que: “Este derecho joven ha ido tomando forma por el resultado de diversas fuentes de las cuales emana esta normatividad son, básicamente tres: el Derecho Interno de origen estatal (Leyes o códigos de trabajo, normas administrativas emanadas del Poder Ejecutivo, la jurisprudencia), el Derecho de Origen Profesional (Contratos colectivos, reglamento de empresa, usos y costumbres) y el Derecho Internacional del Trabajo (convenios y tratados internacionales que se ocupan de algún aspecto laboral)”.²³

²² Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. pp. 47-48.

²³ REYNOSO Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 2003. p.10.

En nuestra opinión de las características propias del derecho del trabajo y otros elementos los más distintivos o sobresalientes son:

- La tendencia hacia la codificación y regulación extensa de las relaciones de producción.
- Se trata de un derecho imperativo, puesto que la observancia y cumplimiento de sus normas, tanto para el trabajador como para el patrón es obligatorio.
- Es un derecho protector de la clase trabajadora.

Ahora bien, es muy cierto que tanto el legislador como la doctrina han perseguido en forma constante lograr la autonomía del **derecho del trabajo**, sin embargo, también lo es que mantiene una cercana relación con otras disciplinas jurídicas, como lo es con el derecho constitucional (en razón a que es en ella donde encuentra su fundamento), el derecho civil (para distinguir por ejemplo una actividad profesional de un trabajo subordinado), el derecho procesal (en razón de que existe una jurisdicción especializada, y normas procesales aplicables a la materia), el derecho mercantil (para deslindar las situaciones estrictamente mercantiles de aquellas que no lo sean), el derecho fiscal (ya que los ingresos y egresos de los factores de la producción cuentan con un marco normativo impositivo particular), el derecho internacional (dado que los Convenios y Tratados Internacionales que se ocupan de temas laborales, son una fuente formal del derecho del trabajo), el derecho de la seguridad social (en donde las prestaciones que en ese ámbito se otorgan tienen su origen en una relación laboral).

Finalmente, podemos afirmar que la formación del **derecho burocrático**, retoma los planteamientos fundamentales del derecho del trabajo, tanto en sus normas, como en su doctrina, además es considerada por muchos autores como una rama alejada del derecho civil y entre otras cosas, como derecho protector, en este caso, de los trabajadores al servicio del Estado.

1.2.2. Trabajadores al Servicio del Estado

A continuación procederemos a conceptualizar el término trabajador al servicio del Estado, por lo que creemos conveniente, empezar por definir la palabra **trabajador**.

En la relación individual del trabajo, se considera **trabajador** a “la persona física que se obligue o preste sus servicios en las condiciones que disponga la ley, cualesquiera que sean las modalidades de la prestación”.²⁴

En un sentido amplio, **trabajador** es toda persona que desarrolla un trabajo, con excepción de los ociosos.

Asimismo de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8° “trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado”. Y esta misma disposición señala que por **trabajo** debemos entender “toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

Este concepto, sin duda es muy amplio, ya que incluye a todas las personas que de alguna manera suministran su fuerza de trabajo.

Ahora bien, en lo que a trabajador al servicio del Estado se refiere, Morales Paulín considera que “...no solo es toda persona física que labore dentro de los poderes de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de servicios públicos”.²⁵

²⁴ CAPON Filas, Rodolfo y Eduardo Giorlanoin. Diccionario de Derecho Social. “Relación individual de trabajo”. Rubinzal y Culzoni S.C.C. Editores. Argentina. 1987. p. 494.

²⁵ MORALES Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995. p. 78.

Además, la Ley Burocrática en su artículo 12 establece que dichos **trabajadores** son aquellos que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Atendiendo a lo que señala Moreno Rodríguez, **empleado público** “es todo aquel que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente”.²⁶

También es importante señalar a los **trabajadores** que aún cuando desempeñan un servicio público, por disposición expresa de la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional, son excluidos de la aplicación de estos ordenamientos y se les remite a sus leyes propias: los militares, marinos y miembros de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior.

Una vez analizadas dichas definiciones, estimamos que está por demás precisar si se trata de servicio físico, intelectual o de ambos géneros, ya que desde nuestra perspectiva, toda actividad, todo **trabajo** implica ambos géneros, desde la más sencilla hasta la más compleja, por lo que nos parece suficiente mencionarlo como la realización de la función pública y creemos conveniente agregar que se es **trabajador al servicio del Estado**, con independencia del estatuto que le sea aplicable.

1.2.3. Trabajadores de base y trabajadores de confianza

Ahora bien, debemos señalar que entre los grupos de **trabajadores** del régimen tanto de la Ley Federal del Trabajo como de la Ley burocrática se encuentran los trabajadores de base y los de confianza, por lo que es preciso anotar la distinción que al efecto establece la legislación mexicana.

²⁶ MORENO Rodríguez, Rogelio. Diccionario Jurídico. Op. cit. p.299.

Cabe destacar, que el viejo debate sustentado en innumerables ocasiones por los laboristas, en cuanto a la delimitación de lo que se debe considerar **trabajo de base** y **trabajo de confianza**, además de las normas vigentes, resultan obsoletos y además consideramos que dificultan la comprensión del tema.

En la actualidad esta situación sigue siendo motivo de litigios entre sindicatos y empresas o titulares de dependencias públicas, y en muchos casos, la negociación colectiva ha sido la mejor opción para solucionar las diferencias, en algunos casos de manera coherente y en otros no tanto.

1.2.3.1. Trabajadores de base

Vale la pena anotar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, establece para los trabajadores burocráticos de base beneficios superiores a los consagrados a este tipo de trabajadores por la Ley Federal del Trabajo, lo que claramente se ve en las vacaciones y el aguinaldo.

Siguiendo el mismo criterio, Rigel Bolaños comenta que si bien es cierto, por un lado la ley laboral burocrática es favorable, desde otro punto de vista la Ley Federal del Trabajo es la que protege más al trabajador, especialmente por lo que respecta a las controversias laborales que se tramitan ante las Juntas de Conciliación y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ya que no están obligados a subsanar el escrito de demanda del trabajador, obligando a los litigantes en materia laboral-burocrática a ser más cuidadosos al plantear una litis.²⁷

Por exclusión, son **trabajadores de base** los no incluidos en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

²⁷ Cfr. BOLAÑOS Linares, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Op. cit. p.33.

Su característica principal es la inamovilidad, y su adquisición de derechos al cabo de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente y únicamente podrán ser cesados por justa causa en términos del artículo 46 del citado ordenamiento, en el caso de que sean creadas plazas no comprendidas en el listado del mencionado artículo 5°, la disposición legal que las establezca, deberá determinar de manera expresa si son de base o confianza.

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Burocrática, se establece que en los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, existirá un Catálogo General de Puestos, que especifique dichas características.

1.2.3.2. Trabajadores de confianza

Son **trabajadores de confianza**, los incluidos en alguno de los casos que de forma expresa señala tanto el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo como el 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al respecto, consideramos importante incluir la transcripción del artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra señala:

“Título Primero. Principios Generales.

Artículo 9. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

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

Asimismo, el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que reza como a continuación se transcribe:

“Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

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

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

A).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Área, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.

B).- Inspección, Vigilancia y Fiscalización: Exclusivamente a nivel de las Jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la Dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente este desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

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

D).- Auditoría: A nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

E).- Control directo de adquisiciones cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar

con elementos técnicos estas decisiones y que se ocupe de puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

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

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

H).- Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; secretario, sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las Dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

I).- El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.

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

K).- Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito.

L).- Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

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

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

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

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

Siguiendo lo establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional, el cual señala expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Asimismo, la Ley Federal de Trabajo, en su artículo 9, 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, considerando que son funciones de confianza la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o el establecimiento.

No obstante lo anterior, el artículo 8° de la ley burocrática establece que quedan excluidos del régimen de esta ley, entre otros, los empleados de confianza.

Consideramos que la jurisprudencia no ha contribuido lo suficiente para solucionar los problemas derivados de este marco legal de los **trabajadores de confianza** y el plano de discriminación en el que se les ha colocado. En algunas ocasiones los tribunales han señalado que la calidad de empleados de confianza se determina por la naturaleza de las funciones y no por la denominación del puesto. Generando con ello, mayor confusión, luego de que dicho criterio ya ha sido adoptado por la Ley Federal del Trabajo y no así por la Ley burocrática.

Esta problemática también llega a la gran mayoría de leyes estatales del trabajo, las cuales generalmente excluyen de su campo de aplicación a los **trabajadores de confianza** estatal y municipal.

Sobre el particular, si bien es cierto que los **trabajadores de confianza** solo tendrán derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, lo es también, que ello no es obstáculo para que se declare competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para el caso en que uno de estos servidores públicos sea cesado.²⁸

Este sistema de discriminación ha permitido que de manera reiterada la doctrina mexicana insista en la necesidad de contar con un régimen mucho más amplio y protector de los trabajadores de confianza y no tan limitador de sus derechos como el actual, proponiendo incluso la creación de un capítulo en la ley burocrática, así como en las respectivas legislaciones de los estados y municipios que se ocupen del tema.

Aun cuando, según la Jurisprudencia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sería competente para conocer de las declaraciones de los **trabajadores de confianza**, es evidente que el grado de defensa para estas personas permanece muy limitado.

²⁸ Cfr. REYNOSO Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Op. cit. p. 70.

1.2.4. Servicio Público y Función Pública

Iniciemos comentando que aún cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no contempla categorías al incluirlos a todos en una sola denominación, nos parece necesario comentar algunas diferencias, al menos en el aspecto teórico, existentes entre los términos: funcionario público, servidor público, empleado público y cargo público.

El **funcionario público**, en primera instancia, se desempeña en un puesto oficial dentro de la Administración Pública Federal, no se trata de un empleado público porque actúa representando a la autoridad.

El **empleado público** es quien presta sus servicios en forma permanente a un órgano público y es retribuido con un salario, originando un vínculo laboral regulado por la ley.

El **servidor público** es considerado aquel ciudadano que se desempeña profesionalmente, en un cargo ligado por un vínculo de régimen jurídico.

El **cargo público** es el lugar, el sitio o el nivel que se ocupa en la Administración Pública Federal, con una denominación específica, atribuciones y un presupuesto propio, ello para que lo ejerza un titular de acuerdo a la ley.²⁹

No obstante lo anterior, consideramos importante anotar que nos sumamos al criterio de Acosta Romero, en razón a que definitivamente, las categorías de funcionarios se encuentran delimitadas por el nivel jerárquico de los funcionarios.

Continuemos con la inclusión de algunos conceptos que nos permitan tener una idea más clara de lo que debemos entender por **servicio público** y/o

²⁹ Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p.139.

función pública, términos que resultan básicos para el desarrollo de nuestro tema central.

Según Villa-Real Molina, **servicio público**, “es el realizado por entes públicos o por personas físicas o jurídicas que actúen por delegación o por concesión de la Administración. En cualquier caso, para que exista servicio público, es preciso que la actividad destinada a satisfacer necesidades públicas esté asumida, regulada y fiscalizada por el Estado”.³⁰

Ahora bien, **función pública** “es la desempeñada por organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público en el ejercicio de este poder, o para la realización de sus fines” y en sentido estricto “...situación jurídica del empleado con referencia al servicio público”.³¹

En nuestra opinión, estos conceptos nos dan la idea de que el **servicio público** se refiere a la persona ya sea física o jurídica que desempeña una actividad por delegación del Estado y la **función pública** se refiere exclusivamente a la actividad que esa persona desempeña, sin perder de vista que se trata de funciones delegadas por el Estado con una finalidad única que es el bien común y bajo un régimen jurídico determinado.

De acuerdo con Roberto Atwood, **servicio público** “en el sentido moderno, expresa la noción de la actividad final del Estado, o más concretamente, de las funciones del gobierno. Es de tal importancia en la vida real del Estado, que muchos tratadistas llegan a conceptuarla como la noción esencial del derecho público”.³²

En líneas anteriores hemos mencionado también que el servidor público, resulta ser el elemento básico en toda esta actividad del Estado y de no existir

³⁰ VILLA-REAL Molina, Ricardo. Diccionario de Términos Jurídicos. Granada. 1999. p.473.

³¹ Ibidem, p.359.

³² ATWOOD, Roberto. Diccionario Jurídico 1982. Bazán editor y distribuidor. México, 1997, p.635.

dicha figura jurídica no habría función pública, pues es precisamente el elemento humano el que materializa las actividades del Estado como persona jurídica.

Atendiendo al contenido del Diccionario Básico Jurídico, por **servicio público** se entiende “aquel que es realizado por entes públicos o por personas físicas o jurídicas que actúen por delegación o concesión de la Administración, en cualquier caso, para que exista servicio público es preciso que la actividad destinada a satisfacer necesidades públicas colectivas esté asumida, regulada y fiscalizada por el Estado”.³³

Nuevamente podemos observar que las diversas opiniones que hemos incluido en nuestro trabajo, coinciden al mencionar elementos *sine qua non*, tales como: el elemento humano, actividades delegadas o encomendadas por el Estado y el régimen jurídico.

El Diccionario de Derecho Público dice lo siguiente: “La primera palabra, **servicio**, designa actividad, conjunto de actos, inclusive el fin a que se dirigen. Evoca, en primer término, la idea de una actividad dirigida al interés general; habitualmente, consiste en suministrar prestaciones al público.

También se comprenden en ella: un organismo, una empresa, un conjunto de medios tendientes a un cierto fin permanente por la puesta en funcionamiento de dichos medios; normalmente ambas nociones coinciden si se considera que el “servicio-actividad” está asumido por el “servicio-organismo”. La segunda palabra **público** puede referirse al fin que el servicio persigue, a la persona que lo atiende, a la manera cómo se lo presta, al régimen que lo regula”.³⁴

³³ Real Academia Española, Diccionario Básico Jurídico. Tomo I. Vigésima primera edición. Madrid. 1992. p. 491.

³⁴ Cfr. FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Op. cit. pp. 700-705.

La expresión **servicio público**, nos da idea de una actividad dirigida al interés público...y esta puede ser directa o indirecta, ejemplo de ello, es el suministro de agua potable y la conservación de rutas y puentes por vialidad nacional, respectivamente.³⁵

Los **servicios públicos** pueden clasificarse, según distintos criterios, en:

- Nacionales, provinciales, municipales y mixtos (en razón de las personas públicas que los tienen a su cargo)
- Obligatorios y facultativos (o sea impuestos por mandato constitucional o dependientes del arbitrio legal)
- Esenciales y no esenciales o secundarios (o sea, por el carácter de la prestación, según responda o no a constituir una base para el mantenimiento del Estado y para la subsistencia física del individuo).

Luego de haber incluido en nuestro trabajo diversas definiciones de servicio público, podemos afirmar que es precisamente el elemento humano mencionado en no pocas ocasiones, de importancia tal, que sin él, no habría lugar al servicio público.

1.2.5. Nombramiento

Consideramos conveniente iniciar mencionando que una relación de trabajo en general, puede tener su origen en:

- un contrato,
- una ley o disposición,
- acuerdo o reglamento oficial,
- nombramiento.

³⁵ Idem.

También, es importante anotar que el Estado no debe calificarse como patrón, puesto que en este caso, no hay finalidad de lucro.

Lo anterior, en virtud de que las relaciones de trabajo se entienden establecidas entre patrones y trabajadores, y no así entre el Estado y sus empleados, ya que no se trata de actividades relativas al capital y del trabajo como factores de la producción.³⁶

Inicialmente el criterio de la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus trabajadores, sostenía que fuere cual fuere el cargo a desempeñar, siempre se originaría a través del **nombramiento**.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado algunas tesis en cuanto a la relación de trabajo, por lo que consideramos conveniente transcribir la siguiente jurisprudencia:

TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO, LA SUBORDINACION ES UN ELEMENTO DE SU RELACION LABORAL. No es exacto que en el trabajo burocrático no exista el elemento de la subordinación, ya que si bien es cierto que en los artículos tercero y doce de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se menciona expresamente tal elemento, sino que únicamente se alude a la expedición de nombramiento o a la inclusión en listas de raya de trabajadores temporales como origen de la relación laboral, no lo es menos que esa característica se desprende del diverso artículo 44, fracción I, de la invocada ley, al establecer como obligación a cargo del trabajador la de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos, derivándose de tal prevención el elemento en cuestión, que no consiste sino en la facultad de mando de parte del titular del órgano estatal y en el deber de obediencia a cargo del trabajador.

³⁶ Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p.256.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 9367/88. Instituto Nacional del Consumidor. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica (sic) García. Secretario: Eduardo Sánchez Mercado.

Nota: Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989. Página: 834. Tesis Aislada. Materia: Laboral.

A continuación anotaremos algunas definiciones localizadas en diccionarios:

Según el Diccionario de términos jurídicos, de Ricardo Villa-Real Molina, “nombramiento (Del v. lat. Nominare, nombrar, de nomen, inis, nombre y suf. Entum) Es la cédula o despacho en que se designa a uno para un cargo u oficio”.³⁷

Atendiendo a lo que nos dice Emilio Fernández Vázquez, en el Diccionario de Derecho Público, **nombramiento** “es el acto administrativo formal, emitido por el poder público, mediante el cual se atribuye un cargo a una persona, de ordinario extraña a los cuadros del personal estatal. Consiste pues en un acto expreso del poder público que se traduce, concretamente, en la entrega de un título a la persona designada, cualquiera que sea la forma que ese título adopte o dicho en otras palabras, en la designación directa por parte de la autoridad administrativa de la persona que actuará como funcionario o empleado en el ejercicio de un cargo. Constituye el procedimiento general o común en que se concreta el ingreso a la función o empleo público”.³⁸

³⁷ VILLA-REAL Molina, Ricardo. Diccionario de Términos Jurídicos. Op. cit. p.334.

³⁸ FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Op. cit. p. 515.

El **nombramiento** es uno de los actos más importantes concernientes a la función pública y puede adoptar tres modalidades distintas:

- **Discrecional.** Es aquel que se hace con libertad completa para la designación; son los nombramientos habituales y constituyen, numéricamente, la mayoría.
- **Condicionado.** Es aquél que está sujeto a determinadas modalidades que tienden a restringir la discrecionalidad del poder público (tales como: las condiciones que debe llenar el candidato; el concurso; la elección de una terna; etcétera).
- **Reservado o estricto.** Este debe recaer sobre determinadas personas de un grupo que, por haber prestado servicios al Estado, principalmente en las fuerzas armadas, recibe un tratamiento especial.³⁹

Algunos autores sólo reconocen el **nombramiento** discrecional y el condicional.

En cuanto a los empleados de confianza, el **nombramiento** es precisamente, lo que les permite establecer su relación laboral con el Estado, debido a que son trabajadores que no se encuentran protegidos por la ley reglamentaria de la Constitución en su artículo 123-B, ello fundamentado en la facultad que ejerce el Estado a través del titular de su órgano ejecutivo, para celebrar estos actos, ya sea directamente o autorizando a otro alto funcionario para que lo lleve a cabo, siempre en su representación.

En lo que hace a los empleados de base, de acuerdo al contenido del artículo 12 de la ley burocrática, se determina que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de **nombramiento** expedido por el funcionario facultado

³⁹ Cfr. FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Op. cit. pp. 515 y 516.

para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Cada dependencia cuenta con el funcionario facultado para llevar a cabo ese nombramiento con el empleado que allí va a laborar, lo que equivale a la formalidad de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Si bien es cierto que la sola expedición del **nombramiento**, es un acto unilateral del Estado, no menos cierto es, que solo puede obligar hasta el momento en el que la persona nombrada acepte el cargo.⁴⁰

Consideramos importante anotar que para el jurista Acosta Romero, el **nombramiento** “es la designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables”.⁴¹

Además, señala que de acuerdo con la opinión del tratadista Villegas Basavilbaso, existen tres diferentes tipos de **nombramiento**, a saber:

- **El nombramiento discrecional.** Tiene lugar cuando hay libertad total de designación.
- **El nombramiento condicionado.** Se da cuando la designación debe sujetarse a ciertas formalidades, como el concurso, tal como ocurre en nuestro actual servicio profesional de carrera.
- **El nombramiento reservado.** Cuando se debe elegir entre determinadas personas que ya han prestado servicios al Estado.

⁴⁰ Cfr. GUTIÉRREZ Y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 2003. pp.775-779.

⁴¹ ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. Tercera edición. Porrúa. México. 2002. pp. 210-211.

El fundamento de esta facultad lo encontramos en el artículo 89, fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, atendiendo a la propuesta del jurista León Magno Meléndez George, el **nombramiento** es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia.

Los requisitos que debe contener son los siguientes:

- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
- Los servicios que deben prestarse, determinados
- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.
- La duración de la jornada de trabajo.
- El sueldo y demás prestaciones.
- El lugar donde prestará el servicio.

En lo que hace al carácter de los **nombramientos** los hay:

- **Definitivos.** Cuando se trata de labores permanentes, los nombramientos son otorgados por los titulares de las dependencias, estos tienen lugar por ascensos y por medio de escalafón.
- **Interinos.** Se otorgan para ocupar plazas vacantes de manera temporal que no excedan de seis meses. Muchas veces originadas por las licencias sin goce de sueldo concedidas a los trabajadores por razones de índole personal, cuyo fundamento legal se encuentra en el

artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- **Provisionales.** Se expide a un trabajador conforme al procedimiento escalafonario respectivo y es mayor a seis meses.
- **Por tiempo fijo.** Se expiden precisando la fecha de terminación de trabajos eventuales o de temporada.
- **Por obra determinada.** Son los otorgados para realizar tareas ligadas a una obra determinada que por su naturaleza no es permanente.⁴²

Considerando lo expuesto con antelación, cabe señalar que tanto como los juristas mencionados como nosotros, coincidimos con la idea de que si bien es cierto el **nombramiento** resulta ser un acto unilateral por parte del Estado, también lo es, que éste solo obliga al nombrado, cuando él mismo lo ha aceptado, es entonces cuando debe cumplir con los deberes inherentes al cargo y a sus consecuencias conforme a la ley y en ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia deberá afectar los derechos de los trabajadores.

1.2.6. Cese

Estimamos prudente mencionar que de acuerdo a su tradicional carácter innovador, el derecho burocrático ha incluido como mecanismo de ruptura de la relación laboral al denominado **cese**. Este término que nos da la idea de revocar los efectos que en un acto jurídico el Estado había otorgado, aparece como la figura equivalente al despido (rescisión de la relación de trabajo por causas imputables al trabajador y sin responsabilidad para el patrón), aplicable al resto de los trabajadores no sujetos al derecho burocrático.

⁴² Cfr. MELÉNDEZ George, León Magno. Derecho Burocrático "Incertidumbre jurídica". México. Porrúa. pp. 238-239.

El **cese**, por su parte como mecanismo de ruptura del vínculo laboral, tiene requisitos, como las denominadas justas causas que son aquellas en las que el servidor puede tomar la iniciativa, tal es el caso de:

- Renuncia,
- Aquellas ajenas a la voluntad de las partes como la muerte del trabajador o
- Aquellas causadas por el mismo trabajador como las faltas injustificadas a sus labores.

A continuación mencionaremos algunas definiciones contenidas en diversos textos:

Según el Diccionario de la Lengua Española, por **cese** debemos entender: "...Acción y efecto de cesar en un empleo o cargo. Nota o documento en el que se consigna el cese de un empleo o cargo. Destituir a alguien de su empleo o cargo".⁴³

Atendiendo al Diccionario de Derecho Obrero de Alberto Trueba Urbina, **cese** "(imp. del v. cesar) sm. Acción y efecto de cesar en un empleo o cargo. Destituir a alguien de su cargo".⁴⁴

Se dice que los efectos del nombramiento expedido a un trabajador para que labore al servicio del Estado, pueden ser **cesados** a través de dos procedimientos:

- Por conducto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- Por el Titular de la Dependencia.

⁴³ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. Op. cit. p. 467.

⁴⁴ TRUEBA Urbina, Alberto. Diccionario de Derecho Obrero. Segunda edición. Botas. México. 1957. p.75.

En el primero de los casos y tratándose de las causales previstas en la fracción V del artículo 46 de la ley burocrática, una vez que se ha levantado el acta administrativa de hechos, el superior jerárquico de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos del nombramiento correspondiente, a oficina distinta de aquella donde hubiere prestado sus servicios (si fuere posible dentro de la misma entidad federativa) ello hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de igual forma, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato.

Y si no estuviere conforme el sindicato respectivo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h) del citado artículo 46, el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para que se determine en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

En lo que hace al **cese** por determinación del Titular, aún cuando el artículo 46 fracción V, de la Ley Burocrática prevé las hipótesis por las que habrá que demandar al trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cierto es, que no se trata de lo usual, aunado a que mediante jurisprudencia se ha determinado que no es necesario que el Titular acuda ante el Tribunal, pues puede determinar el cese, cuando la causal se encuentre acreditada de manera fehaciente.

Y para el caso de que el trabajador afectado interpusiera la demanda respectiva ante el Tribunal, el apoderado o representante del Titular haría valer dicha causal en vía de excepción.

La consecuencia del **cese** del nombramiento, obviamente, es la terminación de la relación laboral burocrática y derivado de ello, el dejar de percibir el salario respectivo.

Sin embargo, es importante anotar que si el Tribunal determina que el trabajador fue despedido sin justa causa, el Titular está obligado a reinstalarlo y a pagar los salarios caídos que correspondan en términos del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, igualmente, cabe decir, que cuando se trata de un despido injustificado, y el trabajador optó por ejercitar la acción de indemnización constitucional, procede el pago de ésta y el de los salarios caídos.⁴⁵

Para efecto del presente trabajo, el análisis del mencionado procedimiento para resolver estas controversias, será motivo de un capítulo por separado.

1.2.7. Proceso y procedimiento

Para que exista un verdadero Estado de Derecho, indiscutiblemente, requerimos que existan las condiciones necesarias para el desarrollo de las relaciones entre los seres humanos, condiciones constituidas por un conjunto de mecanismos (incluyendo por supuesto a los Tribunales) cuya finalidad sea evitar que el poder se vuelva absoluto.

En razón a que se pretende desentrañar la naturaleza jurídica de los controles administrativos, de quienes ostentan el poder, consideramos de gran importancia estudiar los términos **proceso y procedimiento**.

A continuación incluimos definiciones contenidas en diversos textos.

⁴⁵ Cfr. MELÉNDEZ George, León Magno. Derecho Burocrático "Incertidumbre Jurídica". Op. cit. pp. 242-244.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, por **procedimiento** debemos entender: “...Acción de proceder...Actuación por trámites judiciales o administrativos...”⁴⁶

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, “...en general **procedimiento** es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto. **Procedimiento** corresponde a *procédure* en francés, a *procedure* en inglés, *procedura* en italiano y *Verfahren* en alemán”.

En el lenguaje forense esta voz se ha usado tradicionalmente como sinónimo de juicio o instrucción de una causa o proceso civil (Escriche)”

Y por **proceso**: “...Acción de ir hacia delante...”⁴⁷

Cabe señalar que cuando hablamos de **proceso**, nos referimos a todas las diligencias y solemnidades requeridas por derecho.

De acuerdo al Diccionario Básico Jurídico, **proceso** es el “Conjunto de actuaciones y diligencias que, debidamente documentadas, conforman el *iter* de cualquier causa civil o penal”.⁴⁸

Es de señalar que tanto **procedimiento** como **proceso**, indican una serie de actos coordinados para lograr una finalidad.

Desde una perspectiva meramente descriptiva, se advierte que el **procedimiento** consiste en una pluralidad de actos ligados y coordinados entre sí, de tal modo que cualquiera de ellos carecería de validez y eficacia sin el que le precede.

⁴⁶ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo II. Vigésima primera edición. Madrid. 1992. p. 1671.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Real Academia Española. Diccionario Básico Jurídico. Op. cit. p. 430.

La esencia del **procedimiento**, se dice radica principalmente en la conexión recíproca de los diversos actos que lo integran.

Es muy frecuente el uso indebido de las palabras **procedimiento** y **proceso**. Aún cuando etimológicamente poseen un mismo significado, no pueden identificarse ambos conceptos, pues si bien es cierto que todo proceso implica un procedimiento, también lo es, que no todo procedimiento constituye un proceso.

La mayoría de la doctrina procesal distingue ambos términos señalando que **proceso** es un concepto esencialmente teleológico, mientras que el **procedimiento** es un concepto formal.

El proceso representa el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la decisión de una resolución concreta por parte de determinados órganos. El **procedimiento**, en cambio, constituye cada una de las fases o etapas que aquél puede comprender.

El **proceso** tiene como finalidad esencial averiguar la verdad y sobre esa base, satisfacer las pretensiones de las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas: el Juez o el Tribunal.⁴⁹

A continuación anotamos las opiniones de algunos juristas destacados, tales como Ovalle Favela, quien señala que el **procedimiento** es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, a saber:

- **Cronológica.** En cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo.
- **Lógica.** En razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias.

⁴⁹ Cfr. FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Op. cit. pp. 613-616.

- **Teológicas.** Se analiza en razón del fin que persiguen.⁵⁰

Rafael De Pina lo define como “el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”.⁵¹

Cabe señalar que en todo **procedimiento** deben prevalecer las garantías de audiencia y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recordemos que el artículo 14 establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del **procedimiento** y conforme a las leyes espedidas con anterioridad al hecho y a su vez, el artículo 16 ordena que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del **procedimiento**.

1.2.8. Autoridad

El hombre al encontrarse destinado a vivir en sociedad, requiere forzosamente de la existencia de un jefe con el fin primordial de conservar dicha sociedad. Un jefe que ordene y mande a todos y a cada uno, con impulso tal, que se encamine al bien común. Lo que pretendemos es demostrar que resulta necesaria una **autoridad** en toda sociedad humana para que la dirija hacia la meta llamada bien común.

⁵⁰ Cfr. OVALLE Favela, José. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. México, 1981. p.29.

⁵¹ DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima octava edición. Porrúa. México. 2000. p. 237.

Consideramos necesario anotar que, de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, “la palabra **autoridad** (del latín *auctoritas-atis*: “prestigio”, “garantía”, “ascendencia”, “potestad”; de *auctor*: “hacedor”, “autor”, “creador”; a su vez *augeo*, ere: “realizar”, conducir”) significa dentro del lenguaje ordinario: “estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno”, “prerrogativa”, “potestad”, “facultad”. Los usos jurídicos de “autoridad” reflejan esa compleja polivalencia”.⁵²

El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina **autoridades**, la facultad de obligar a los demás mediante actos de voluntad.

Las relaciones de autoridad no son otra cosa que, relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás.

El derecho, como institución social manifiesta su autoridad en formas diversas. La autoridad del derecho es independiente, última, es decir, no proviene de nadie más. La autoridad del derecho es exclusiva y excluyente.

El derecho reclama autoridad para prohibir, permitir o imponer condiciones a la actividad de otras instituciones sociales (partidos políticos, iglesias, etc.)

Por **autoridad pública** puede entenderse:

- El poder público *en sí* mismo o fuerza pública
- El funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza y
- El órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza.⁵³

⁵² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. p.286.

⁵³ *Ibidem*. p. 287.

Las dos primeras acepciones se aplican a los tres poderes del Estado: legislativo, administrativo y judicial, que son poder público.

El Diccionario Básico Jurídico, señala que por autoridad debemos entender lo siguiente: “Influencia y dirección sobre un grupo sin el ejercicio de la coacción. Conlleva la obediencia voluntaria de las órdenes dictadas”.⁵⁴

Asimismo, el Diccionario de la Lengua Española, señala que **autoridad** “es el carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento, así también, la potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que lo rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia”.⁵⁵

Luego de haber estudiado diversos conceptos, podemos concluir que **autoridad**, puede ser cualquier órgano del Estado, que goce jurídicamente de facultades que impliquen decisión y/o ejecución.

1.2.9. Competencia

Como ya lo hemos precisado, el Estado como persona ficticia, requiere de personas físicas que realicen sus funciones, ello desde los más modestos servicios como el aseo de las oficinas de gobierno, hasta las desempeñadas por el titular del Ejecutivo, todos en absoluto, son empleados o trabajadores al servicio del Estado.

Es importante resaltar que de ninguna manera, los mencionados trabajadores al servicio del Estado o servidores públicos, son los propietarios o dueños de la función a desarrollar, la función en todo momento es solo del

⁵⁴ Real Academia Española. Diccionario Básico Jurídico. Op. cit. p. 63.

⁵⁵ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. Op. cit. p. 234.

Estado, y es ejercida atendiendo a la materia, a través de los diferentes órganos con los que cuenta, según sea el caso.

Señalemos que únicamente para efectos de estudio, se habla de órganos del Estado, dándonos la impresión de que gozan de cierta autonomía, así como también hablamos de las funciones de los órganos, pero en realidad no son de ellos, sino del Estado. Lo que sucede es que se ejercen por un conducto especial.

Ahora bien, la persona Estado posee **capacidad** para la realización de toda clase de conductas jurídicas, determinadas en la ley, entendiéndose por capacidad "...la aptitud jurídica para ser sujeto de deberes y derechos y hacerlos valer" y de esta noción podemos desprender que hay dos clases de capacidad la de goce y la de ejercicio. La primera, viene a ser la aptitud jurídica para ser titular de derechos y obligaciones (en lo que hace al Estado podrá decirse que es un contrasentido al ser él quien determina su propia capacidad de goce) La segunda, es la aptitud jurídica de ejercitar o hacer valer los derechos que se tengan y para asumir por sí mismo, deberes jurídicos.

Esta capacidad de goce y de ejercicio la poseen en principio todas las personas, sean físicas o morales, limitadas únicamente por determinación expresa de la ley.

Es importante anotar que en el caso del Estado, éste se ha autolimitado, ya que sólo tiene capacidad para hacer aquello que la ley le determina. Por lo que podemos concluir que lo que no se encuentre previamente establecido en la ley, no lo puede hacer el Estado. En Teoría del Derecho, este principio se conoce como Principio de legalidad.

Siguiendo con lo que puede hacer el Estado, es decir, hablando de la capacidad del Estado, es precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se establecen las materias que se asignan a cada secretario de Estado.

El Estado a través de sus órganos legislativo, ejecutivo y judicial, ejercerá sus diversas funciones.

Y así es como llegamos a la acepción de **competencia**, la cual se encuentra determinada en la ley, para ejercitar esa parte de la capacidad del Estado.

A continuación incluimos algunas definiciones contenidas en diversos diccionarios.

Atendiendo al Diccionario de la Lengua Española, competencia es: “(Del lat. *Competentia*) f. Disputa o contienda entre dos o más sujetos sobre alguna cosa...Aptitud, idoneidad...Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto...”⁵⁶

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la palabra competencia “encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, (*competens*, *entes*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición)”.⁵⁷

En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el artículo 16 de nuestra Constitución Política dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de **autoridad competente**.

De acuerdo con el Diccionario Básico Jurídico, debemos entender por competencia lo siguiente: “Medida exacta de jurisdicción que las leyes atribuyen a cada juzgado o tribunal. **Funcional**. Criterio que permite asignar

⁵⁶ Ibidem. p. 523.

⁵⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. p. 542.

funciones distintas en un mismo litigio a los diversos tribunales que son igualmente competentes para conocer del mismo en razón de la materia y del lugar, siendo su finalidad la cooperación de distintos tribunales en el mismo pleito, y su manifestación más importante el escalonamiento jerárquico de tribunales. **Objetiva.** Criterio, que en base al objeto del proceso, determina en cada orden jurisdiccional qué tipo de órgano (juez o tribunal) debe conocer de una controversia concreta con exclusión de todos los demás órganos de distinto tipo o clase”.⁵⁸

Siguiendo el contenido del Diccionario de Derecho Público, la palabra competencia “En su significado gramatical, esta palabra quiere decir aptitud, idoneidad. En Derecho Administrativo puede definírsela como el complejo de facultades y poderes atribuido a un determinado órgano administrativo con relación a los demás, pues el fundamento de la competencia radica en la pluralidad de órganos que integran la Administración Pública y la distribución de las distintas funciones entre ellos. En este sentido, la competencia viene a ser como una especie de “distribución” de los asuntos entre los órganos de la Administración”.⁵⁹

En opinión de Sayagués Laso, también se ha definido como la aptitud para obrar de las personas públicas o de sus órganos. Ella determina los límites dentro de los cuales deben moverse unos y otros.

Y para efecto de nuestra presente investigación, es importante subrayar que **competencia** es una parte de la capacidad total del Estado, la cual se ejerce por éste, a través de uno de sus órganos específicos.

El Doctor Gutiérrez y González menciona que por lo general, los llamados “administrativistas” no hablan de capacidad del Estado, sino solo de competencia del Estado.

⁵⁸ Ibidem. pp. 109, 543-545.

⁵⁹ FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio, Diccionario de Derecho Público. Op. cit. p. 112.

No obstante lo anterior, nosotros nos sumamos al punto de vista del Doctor, toda vez que plantea la capacidad como un todo y la competencia como una parte ejercida solamente por un sector especializado del Estado.

Para dicho autor no hay diferencia alguna de esencia entre capacidad y competencia, pues la “competencia” es la “capacidad” especificada a un ámbito preciso, cuando por lo general se habla de “capacidad” del Estado.

Por lo que la diferencia que encontramos entre la capacidad de las personas físicas y morales, exceptuando claro está al Estado y la capacidad de este último, es que mientras la primera se encuentra únicamente limitada por aquello que la ley le prohíba; el Estado solo tiene capacidad para hacer lo que la ley específicamente le autorice.

CAPITULO II

MARCO HISTÓRICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Para continuar con el segundo capítulo, consideramos oportuno mencionar que el resultado de la instauración de un servicio civil de carrera en cada país, va a depender directamente del bagaje cultural, político y social que predomine en cada uno de ellos.

2.1. Antecedentes históricos de la función pública en México

Es un hecho que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores en México, se remonta al intento de los reyes católicos por implantar la organización y derecho de Castilla en las tierras descubiertas, sin considerar que dada la variedad de pueblos y regiones, no se obtendría el mismo resultado que en la Península.

2.1.1 Época Colonial

En lo referente a los nombramientos, cabe señalar que cargos como el de capitanes, alcaldes y regidores, eran realizados por voluntad de los reyes, formalizando los poderes que con dicho cargo se otorgaban, ello se llevaba a cabo ante un escribano del rey.

En el siglo XVI, mientras el rey se ocupaba únicamente de dictar las normas a seguir y ofrecer recompensas, eran precisamente los descubridores quienes invertían su vida y fortuna, sujetas al esfuerzo económico patrocinado por el Estado.

En esta época hubo una constante actividad legislativa procedente del derecho Castellano, caracterizada por la emisión de leyes particulares o especiales para las Indias, terminando por aplicarse en primer lugar las de Indias y supletoriamente las leyes de Castilla.

Ya desde este tiempo se exigía a los altos funcionarios y eclesiásticos rendir cuentas al monarca, respecto de la marcha de sus actividades y sobre el desempeño de los demás oficiales.

Cargos como el de oidor, abogado de la Real Audiencia y aquellos de verdadera importancia política, eran reservados generalmente a Peninsulares, quienes en el desempeño de sus cargos inspiraban verdadero temor.⁶⁰

Desde esta época, había que cuidarse mucho de caer en desgracia, ya que quienes por alguna razón sentían envidia, o simplemente se encontraban resentidos o solo por mala voluntad, murmuraban, acusaban y trataban a toda costa de hacer daño a quienes ostentaban cierto poder, ello a fin de provocar que estos funcionarios fueran suspendidos y sometidos a juicio de residencia.

En cuanto a los derechos y obligaciones de los funcionarios, eran “en razón de su nombramiento: el de percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios, el de inamovilidad del oficio, excepción hecha del cese en el mismo por concepto de pena”⁶¹

Claro que también se les podía suspender, llegando en ocasiones hasta la pérdida del oficio, cuando hacían tratos con mercancías; al ausentarse sin tener licencia para ello, etcétera.

Para 1583, Felipe II ordenó a la Cámara de Castilla que debía ser más cuidadosa con la provisión de oficios, pero aquí se hace hincapié en el desconocimiento de la realidad, que motivó la emisión de leyes en abstracto, que a primera vista parecían justas y convenientes, pero en realidad para las Indias resultaron solo perturbadoras, siendo por supuesto inaplicables.

⁶⁰ Cfr. HARO Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera. INAP-Porrúa. México, 2000, pp.35-36.

⁶¹ LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. SECOGEF-Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p.45.

En 1614, Felipe III condenó con inhabilitación y otras penas, al que mediante dádivas o promesas, por sí o por otra persona, pretendiera conseguir empleo.

En 1785, Carlos III señaló la consecuencia de haber elegido a los integrantes de la Corte, usando como parámetro únicamente la distinción de los postulantes, provocando que las leyes dictadas por el rey con su Consejo de Indias sobre los negocios del Nuevo Mundo, solo en mínima parte se aplicaran. Ello dado que en las Indias, reinaba el descontrol, no por rebeldía sino por desconocimiento.

“Durante la colonia la ley del monarca era absoluta y la única válida: ningún funcionario del régimen español era elegido por los mexicanos, siempre los nombraba el rey, quien por supuesto, jamás elegía entre los indios o mestizos y, solo por excepción entre los criollos.”⁶²

En el siglo XVIII, con reformas políticas y administrativas centralizadoras, realizadas por los monarcas de la Casa de Borbón, se dan cambios sustanciales, tales como el crecimiento de funcionarios con el sistema de intendencias. En lo que hace a la carrera administrativa en México, se puede considerar como origen la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato, cuyo desarrollo se ve reflejado en acciones del propio Virrey, al ordenar un censo para conocer el número de servidores públicos, además de la evaluación del desempeño realizada por el jefe superior, antigüedad y algunos datos de personalidad de los servidores.

2.1.2 México Independiente

Como era de esperarse, resultado de la lucha de independencia, fue que España dejó de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas del gobierno.

⁶² HARO Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Op. cit. p.37.

El primer siglo de la administración pública mexicana, fue un caos en todos los aspectos: políticos, económicos y sociales. Lo que provocó que los objetivos de este periodo estuvieran dirigidos a consolidar la independencia política, sustituyendo las estructuras generales establecidas en la época colonial.

Primero hubo que buscar una organización política. Luego de haber logrado disolver el vínculo de dependencia, hubo que enfrentar ahora la lucha civil por dirigir los aspectos importantes como son: aduana, hacienda, política exterior, negocios eclesiásticos y fomento. Se inicia la discusión por la igualdad legal de los mexicanos.

La realidad es que México no estaba preparado para seguir la libertad política, misma que se produjo hasta 1821.

Existen pueblos indígenas, que los conquistadores españoles hallaron con una organización social y política uniforme, o bien bajo gobiernos teocrático-militares, pero a fin de cuentas, en ambos casos la gran mayoría nunca contó, excepción hecha del trabajo esclavo o servil. Donde la dominación española no hizo más que confirmar esta situación por tres siglos más, teniendo al grupo pequeño de la jerarquía católica y la burocracia en el poder. Por todas estas razones, podríamos afirmar que México se atrevió a vivir el siglo XIX cuando su propia evolución política, económica y social, medida en términos occidentales, solo lo había llevado al siglo XIV o al XV.

Este último dato, pudiera hacernos pensar que estos tres siglos de atraso, se los debemos a la conquista española, ya que no se permitió avance alguno.

Ya en los albores del siglo XIX, con Miguel Hidalgo y Costilla al frente de la lucha por la independencia y en plena rebelión, se crean numerosos empleos.

Podemos afirmar que el devenir histórico de la administración de personal al servicio del Estado, presenta desde entonces una serie de deficiencias, carencias y defectos, resultado de un largo proceso en el que se han emitido un conjunto de normas que no se pueden aplicar, puesto que no hay congruencia con la realidad.

Consideramos importante anotar que la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, llegó a contener instrumentos para exigir las responsabilidades de los empleados públicos.

Recordemos que por iniciativa de José María Morelos y Pavón, el 15 de septiembre de 1813 se reúne en Chilpancingo el Congreso de representantes de las regiones liberadas. El 6 de noviembre, el Congreso integrado por letrados, eclesiásticos y abogados proclama formalmente la independencia de México, estableciendo la República y abocándose a discutir la promulgación de una Constitución apropiada a la nueva nación. Es el 22 de octubre de 1814, en la ciudad de Apatzingán donde se proclama la primera Constitución de la nación mexicana. En dicha Constitución al igual que en la de Cádiz, se aprecia la influencia de las constituciones francesas de 1783 y 1795 de marcada concepción liberal moderna.

En lo que hace a los funcionarios públicos, establecía la temporalidad de los empleos públicos, teniendo el pueblo el derecho de hacerlos regresar a la vida privada, sustituyendo las vacantes por elección y nombramiento, conforme a la Constitución.

El artículo 159 de la propia Constitución, atribuía al supremo gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas, ello mediante una especie de juicio ante el tribunal competente o ante el Congreso, según fuera el caso.

Asimismo, la Constitución de 1814 en su artículo 27, estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia para hacerla efectiva.

Es a finales de ese mismo año, en España, cuando Fernando VII declara abolida la Constitución de Cádiz y disueltas las cortes, mientras Félix María Calleja, nombrado virrey desde el 4 de marzo de 1813, siguiendo los pasos del monarca español, suprime la Constitución de Apatzingán, que en realidad, nunca se aplicó.

Luego, bajo el virreinato de Calleja, en 1818 se reglamentó el pago de sueldos de los empleados con licencia por motivos de salud, siendo lo más destacado de estos años la prohibición a las personas que administran los caudales de la nación disponer de ello, al igual que la imposición de penas a los funcionarios que incumplieran algún decreto u orden del virrey.

En 1821 es el oficial primero de cada dependencia, el responsable de conocer sobre la suficiencia y talento de cada oficial, ésto con el propósito de que se desempeñara en el puesto o cargo más congruente con sus aptitudes.

Posteriormente, los antiguos insurgentes vuelven a unirse para retomar el proceso revolucionario. Siendo el 22 de febrero de 1822 cuando se instala un nuevo Congreso Constituyente, esta vez dominado por la clase media. Meses más tarde, Iturbide es coronado Emperador de México, vinculándose la lucha del congreso al movimiento insurgente, que finalmente triunfa el 4 de octubre de 1824 al firmarse la Constitución.

En esta naciente vida independiente podemos observar que todas las reformas se abocaron a restablecer los elementos de todo gobierno: hacienda, ejército y policía, servicio exterior, tribunales de justicia, aunque estas reformas resultaren parciales.

En lo que respecta a los funcionarios públicos, las reformas consistían en ceses masivos en busca de economía presupuestaria, excepción hecha del Decreto de la Regencia de Relaciones Exteriores, en donde se establecían las Reglas para los nombramientos e instrucciones y sueldos del personal diplomático, del 7 de mayo de 1822, como las bases para el nombramiento de los primeros agentes diplomáticos.

Se considera que durante esos años de desorden, la profesión militar ofrecía el mejor medio para subsistir. Y recordando el tema de las consecuencias de los tres siglos de colonia, el aumento de las formas de corrupción, ya que los escasos recursos, generalmente terminaban en el bolsillo de la burocracia.

Ahora bien, en este marco, México se dio su primera Constitución, la cual contiene aspectos importantes, que resultan ser los antecedentes de la realidad actual en nuestro país, por ejemplo el artículo 100 que enumeraba las atribuciones del Presidente de la República. De ellas destacaban las siguientes:

- En la fracción III se afirmaba "...nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho...".
- En la fracción IV "...nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarías, Generales, los enviados diplomáticos o cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno...".

De igual forma, la fracción XX estipulaba la suspensión de los empleos hasta por tres meses y la privación de la mitad de sueldos a los empleados de la federación infractores de las órdenes o decretos.

Ya una vez establecida la República y distribuidas las competencias, existió la posibilidad de la libre designación de los servidores públicos a través del Decreto sobre el Nombramiento de Empleados por Estados de la Federación.

Paralelo a estas disposiciones constitucionales, en 1827 por decreto se impedía a los españoles figurar en los supremos poderes. Para 1833 los empleados de las cuatro secretarías de despacho deberían ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo ser removidos si se consideraban no merecedores del cargo. Ese mismo año, se castigan con la pérdida del sueldo las inasistencias, y si llegaban a 30 días era suficiente para perder el cargo.

En 1835, la Secretaría de Hacienda ordena abonar sólo un sueldo a los empleados públicos, aún cuando tuvieran dos empleos.

Sin embargo, 1835 se trata del año más intenso en cuanto a disposiciones relativas a los servidores públicos, entre las que destacan: la Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo del Presidente de la República, los secretarios de despacho, los consejeros, los senadores y los diputados.

Como ya dijimos los primeros años de vida independiente, México los utilizó para acabar poco a poco las formas, los grupos e intereses en mantener la organización política heredada de España, tal como lo habían hecho la mayoría de los países europeos y los Estados Unidos de Norteamérica.

Un nuevo Congreso se reunió para ocuparse en primera instancia de los que sería la forma de gobierno, la cual parecía tratarse del centralismo. Después de 18 meses de discusiones, en 1836 se promulgan las llamadas Siete Leyes Constitucionales, divididas en siete estatutos y de carácter centralista.

Retomando el texto de 1824, se ratificaba la prerrogativa del Presidente de la República para nombrar libremente a los secretarios de despacho y poderlos remover si lo creía conveniente.

En 1839 se publica un reglamento de requisitos para los empleados públicos. Con base en él, se decretó que los funcionarios debían exigir el juramento de las leyes a todo empleado nombrado, decretando de igual forma la suspensión para aquellos que mostraran su antipatía a las instituciones.

Durante este largo periodo hasta la promulgación de la Constitución de 1857, hubo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos. En 1848 una orden dictaba que la provisión de empleos, estuviera precedida de una propuesta con ciertas formalidades.

En 1852 se declararon en forma drástica amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo, atentando así contra los principios incipientes del servicio civil. En 1854 una circular del Ministerio de Hacienda prohíbe a los funcionarios y empleados practicar juegos de azar, cesando además el fuero a los funcionarios de los estados, determinando además las cualidades a reunir por los meritorios para ser admitidos en las oficinas del supremo gobierno. Estas cualidades eran saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, tener buena moral y civil y cuando menos 16 años de edad.

Como ya hemos mencionado, la vida independiente de México hasta 1857 se consagró preferentemente a conquistar la libertad política. Lo que se logra con el triunfo de los liberales en las Guerras de Reforma e Intervención.

No obstante lo anterior, la economía del país se encontraba en ruinas, luego de medio siglo de destrucción y estancamiento.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se redujeron las facultades del Ejecutivo, previendo los extremos de anteriores presidentes.

Sin embargo, al igual que el texto del 24, la Constitución del 57 reiteraba las facultades y obligaciones del Presidente de la República. A lo que las fuerzas conservadoras no reaccionaron con agrado, provocando entre 1858 y 1861 una revolución popular liberal conocida como la *Reforma*. Siendo el entonces presidente Benito Juárez el principal impulsor.

Cabe señalar que en tiempos de Juárez se legisló en forma abundante sobre los requisitos y reglamentos de los empleados, destacando la circular del 13 de agosto de 1861, referente a la justificación de no haber servido al gobierno surgido por el motín de Tacubaya, ni protestado contra las leyes de Reforma, además de los conocimientos requeridos.

Pese a ello, a Juárez distrajo la invasión de tropas extranjeras en 1861 y la instauración de un imperio en México con un príncipe austriaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

Al cabo de tres años, Juárez es elegido nuevamente Presidente, desempeñándose en el cargo hasta 1872, tratando de fortalecer las facultades del Ejecutivo e intentando instaurar su reforma administrativa.

Los intentos de Juárez fueron, en principio seguidos por su sucesor Lerdo y consumados de hecho por Porfirio Díaz quien ocupó la Presidencia por 31 años (1876-1911) únicamente interrumpidos por el gobierno de Manuel González (1880-1884).

En 1885, un decreto reglamenta la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En ese mismo año se expiden varias circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, registro de nombramientos, etc. En 1886, se expide una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 constitucionales, en donde se establecían penas como la destitución del cargo y la inamovilidad, enfatizando la responsabilidad de los funcionarios.

No obstante, la realidad es que todo giraba en torno a la figura del Presidente, originando que de arriba hacia abajo se formara una gran pirámide de deudas y agradecimientos.

En suma, resultaba sencillo ingresar en la administración, solo se requería saber leer, escribir y sumar, además de contar con un padrino político.

Esta dictadura de Díaz, estuvo caracterizada, además, por la ausencia de participación política y por la existencia permanente de injusticias contra la población civil, durante su mandato se llevaron a cabo importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental.

Una de especial relevancia, fue la de 1911, en que fue elaborado el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, que intentó asegurar derechos y estabilidad a los burócratas, pero las turbulencias revolucionarias del momento impidieron su aprobación.

De hecho las características de la dictadura de Díaz, motivaron un nuevo movimiento revolucionario popular que perduró por siete años (1910-1917). Y a su triunfo se elaboró una nueva Constitución, que sentó las bases para convertir al gobierno federal, dotado de un ejecutivo fuerte, en el instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población en todos los aspectos.

Como podemos apreciar, mucha de la historia política de México durante esta etapa no se explica sin la herencia de la Reforma, la Intervención y la Revolución.

Estos años dejaron por una parte un grupo de dirigentes en general civiles, otro grupo de pretendientes, éstos sí militares, quienes ansiaban el poder y frente a ellos un núcleo de personas, los liberales, quienes fueron objeto de llamamiento continuo tanto a los dirigentes como a los pretendientes, dejando finalmente a los vencidos que contrarrestaban el progreso de unos y

otros. Por esta razón, México estaba destinado a una vida política muy inestable. Inestabilidad, reflejada en el hecho de que cada vez que un jefe triunfante lograba dominar la situación, traía consigo grupos de vivales que solo pensaban en lograr el máximo beneficio del momento en el poder político y militar, ello como pago de su adhesión y apoyo.

Como era de esperarse, en esas condiciones resultaba poco posible lograr la continuidad en el servicio público.⁶³

2.1.3 México Contemporáneo

Es en 1917, cuando Carranza promulgó la Constitución el 5 de febrero, logrando ser una de las más avanzadas de su tiempo, en la que los ideales revolucionarios fueron elevados a normas constitucionales. En su contenido encontramos las garantías sociales consagradas básicamente en los artículos 27 y 123. Tomando en cuenta que la Revolución mexicana de 1910 en principio fue más campesina que obrera, ésta siempre tuvo al trabajador como uno de sus pilares fundamentales, con tal personalidad y fuerza, que ya para 1917 tenía igual importancia el artículo 123 que el propio 27.

Con el transcurrir de los años, la legislación del trabajo ha resultado más voluminosa y minuciosa que en materia agraria. Asimismo, el movimiento de los trabajadores en general, no sólo los públicos, sigue presentando rasgos carentes de visión superior o de iniciativa. El sistema funcional mexicano, desde entonces parece depender de un modo completo de la protección y el apoyo oficial.

Recordemos que en su texto original, la Constitución del 17 no incluyó la regulación del trabajo entre el Estado y sus servidores, aún más, el artículo 123 facultaba al Congreso de la Unión y legislaturas de los Estados para estatuir en materia de trabajo. Luego, con la reforma al artículo 73 fracción X

⁶³ Cfr. HARO Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Op. cit. pp. 39-46.

Constitucional, así como la del artículo 123, se reservó al Congreso de la Unión la legislación sobre el trabajo en general.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo, no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado, estableciendo en su artículo 2°, que dichas relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

Ahora bien, “la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció en el sentido de excluir a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional ya que éste se creó buscando el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de producción, situación que no se presenta en el caso de las relaciones entre el Estado y sus empleados.”⁶⁴

“En 1922, un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) a raíz de un movimiento de servidores públicos del Gobierno Federal, que se encontraba encabezado por el Presidente de la República, Álvaro Obregón, con el propósito de actuar como una congregación profesional de servidores públicos en todo el País, luchando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias para casos de cesantía, jubilación o deceso; así también por la creación de la carrera administrativa, mediante una ley del servicio civil.”⁶⁵

En lo tocante a la seguridad social, en agosto de 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como objetivo la integración de un sistema de seguridad social.

Fue en ese mismo año, cuando por acuerdo del Presidente se establecen los requisitos de admisión, de escalafón y de separación de los empleados de la Contraloría, con objeto de ofrecer garantías de estabilidad y

⁶⁴ Ibidem. Op. cit. p.47.

⁶⁵ GUERRERO, Omar. El funcionario, el diplomático y el juez. UG-IAPG-INAP-Plaza y Valdés Editores. México. 1998. p.435.

además como la base de una carrera administrativa. Como resultado de ello, se expide la nueva Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para el Ingreso.

En 1934 se publica el acuerdo presidencial que establecía el servicio civil por tiempo determinado publicado en el Diario Oficial de la Federación como Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil con vigencia limitada del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año.

Dicho acuerdo, que bien pudo haber sido denominado una ley en la materia, se integraba de siete capítulos:

- Del Servicio Civil
- De las Comisiones del Servicio Civil
- Del Ingreso al Servicio Civil
- De las vacaciones, licencias y permisos
- De las recompensas y ascensos
- De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil
- De las sanciones.

“En términos generales, se puede decir que dicho acuerdo fue una aproximación al esquema de lo que sería un servicio civil de carrera”⁶⁶

Además, este acuerdo señalaba que para el funcionamiento del servicio civil se establecerían comisiones en las dependencias que tenían a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas sobre ingresos a la administración y de los requisitos para ocupar los puestos de las categorías en que se dividía el servicio.

También contempló normas respecto a vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos, regulando además los derechos y obligaciones del

⁶⁶ MARTÍNEZ Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Porrúa. México. 2005. p. 191.

personal del servicio civil. De igual forma, resulta importante anotar que se autorizó a empleados y funcionarios a formar parte de asociaciones para la defensa de sus intereses. Sin embargo, la vigencia limitada de la que hablamos en líneas anteriores, no permitió su aplicación efectiva, ello aunado a que nunca se expidió la Ley del Servicio Civil correspondiente.

En ese mismo año, el titular del Ejecutivo reorganizó el Servicio Exterior estableciéndose una sola carrera administrativa.

Asimismo, otros proyectos que no fueron aprobados, marcaron el inicio de un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, lo cual culminó con el Estatuto de 1941, ellos fueron:

- La Ley del Servicio Civil de la Federación elaborada por abogados del Partido Nacional Revolucionario (PNR), aplicable a los tres poderes del Estado;
- El Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo.

Al respecto, se dice que quizá el principal obstáculo fue la propia Constitución de 1917, al establecer ciertas modalidades de estas relaciones de trabajo y ratificar la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores, así como a los más altos funcionarios de la Federación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 89, fracciones II, III, IV y V del mismo.

El proyecto de ley de 1935 en la revista del partido, establecía su aplicación para funcionarios y empleados de la Federación regidos por leyes especiales, en ella se especificaban los términos en que debían realizarse las remociones, comisiones, ingreso. Se establecía la permanencia en el empleo y la integración de agrupaciones de carácter socio-cultural, sin derecho a la sindicación.

De los aspectos que resaltan en este proyecto, uno de ellos es que contenía un capítulo dedicado para la creación del Instituto de Administración Pública y entre cuyas finalidades se encontraban:

- Determinar qué actividades burocráticas, deben constituir carreras administrativas;
- Organizar los planes de estudios de las carreras de Administración Pública; y
- Organizar y dirigir las academias de Administración Pública.

Lo cierto es que la Ley del Servicio Civil limitaba el derecho presidencial de nombrar a los empleados, estableciendo procedimientos para integrar el personal por selección, basada en la aptitud y el mérito. Se estableció la permanencia en el puesto y la remoción dependiente solo de causas justas y comprobadas ante una Comisión del Servicio Civil. No obstante de lo positivo que pudo haber resultado su aplicación, dicha ley no produjo cambios de fondo, ello por su corta vigencia.

La evolución de las normas reguladoras de esta relación de trabajo, continuó hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, realizada por el Presidente Cárdenas.

Dicho Estatuto no adoptó el concepto de servicio civil en los términos del Acuerdo de 1934, sin embargo, estableció la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza. Además, contenía normas con las que regulaba jornadas de trabajo, salario, etcétera.

Señalaba la obligación para los poderes de la Unión de establecer escalafones en sus unidades a efecto de los ascensos para los trabajadores.

Dicho estatuto disponía fijar al inicio de cada periodo de gobierno las condiciones generales de trabajo, oyendo al sindicato correspondiente respecto

a horas de trabajo, normas para evitar riesgos profesionales (remitía a la Ley Federal del Trabajo), incluyendo las normas sobre el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver los conflictos de los trabajadores al servicio del estado.

Bastaron tres años para comprobar que su aplicación causaba muchos problemas a la Administración Pública. Tras una serie de proyectos de reformas y adiciones, dicho estatuto terminó por abrogarse en 1941, con la promulgación del nuevo **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión** el cual conservó en su mayoría las disposiciones del anterior.

Como aspecto negativo se amplió la categoría de los trabajadores de confianza, por lo que un número considerable de trabajadores quedaron al desamparo de muchos de sus derechos.

En lo que hace a la profesionalización del servicio público, en 1939 se crea el Instituto de Formación Profesional como Órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En 1943 el ejecutivo crea una Comisión Intersecretarial con el ánimo de llevar a cabo un Plan Coordinado de Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública.

En 1947 una nueva ley en materia de seguridad social, incorpora a dicho régimen a un mayor de trabajadores y organismos públicos.

Con la ley de 1959, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), incrementando los derechos en materia de seguridad social.

Finalmente, todo este proceso político, acaba con la adición al artículo 123 de la Constitución, de un apartado B con diversas fracciones que establecen las bases orgánicas de la función pública.

Los derechos que contempla dicho apartado versaron sobre:

- Jornadas de trabajo
- Descansos
- Vacaciones
- Salario
- Designaciones
- Escalafón
- Suspensión
- **Cese**
- Derecho de asociación
- Seguridad social y
- **Conflictos laborales**

Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, luego se promulgó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional. En esta nueva ley se hace una larga enumeración de los trabajadores considerados de confianza, que no gozan del derecho de inamovilidad, quedando excluidos del régimen de la ley citada.

El estatuto define al trabajador al servicio del estado como: “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

En relación con el estatuto anterior, éste modifica las juntas de arbitraje para la resolución de conflictos laborales, quedando ahora únicamente el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad competente para dirimir las controversias que surjan entre el Estado y sus trabajadores.

En la década de los sesenta, se indica que muchas veces las acciones de los gobiernos se frustraban por incapacidad y/o dolo de quienes se encargaban de su ejecución.

El 9 de abril de 1965, en la extinta Secretaría de la Presidencia, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), teniendo como el más importante de sus objetivos, iniciar el proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Luego de obtener un diagnóstico global sobre el estado que guardaba la administración, se llevaron a cabo diversas recomendaciones tanto para los Secretarios de Estado, como para Jefes de Departamento, además de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

En ese mismo año, dicha Comisión señaló que las disposiciones legales otorgaban garantías a los trabajadores al servicio del estado mexicano, pero subrayó la inexistencia de un mecanismo normativo encargado de regular los principios y los lineamientos de una función pública moderna, que permitiera entre otras cosas, definir con claridad y modificar, en su caso los objetivos del **Servicio Civil de Carrera**; a fin de dar entrada a una política congruente con los requerimientos de la burocracia, ocupándose de los diferentes aspectos de la relación con los trabajadores del Estado.

Del análisis y las recomendaciones formuladas por la CAP, surgieron entre otras importantes aportaciones las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

Durante la década de los setenta, ya como Presidente de México Luís Echeverría cobra fuerza la idea de cambio de actitudes a varios niveles,

encaminada a una reforma administrativa, resultado de ello, son los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971.

Asimismo y como una de las acciones, la Secretaría de la Presidencia creó la **Dirección General de Estudios Administrativos**, que empezó a funcionar el 19 de febrero de 1971, y la **Dirección General Coordinadora de Programación Económica y Social**. La primera de ellas se creó en sustitución a la CAP y procedió a elaborar un marco global de referencia con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta esa fecha, relacionándolas al mismo tiempo con las demás dependencias, ello con el ánimo de dotar de una adecuada infraestructura de participación y comunicación. Como resultado, se llegó a la conclusión de que se necesitaba crear un órgano normativo central cuya función se centrara en la administración del personal público, que con ello unificara e hiciera congruentes las acciones del Ejecutivo Federal en la materia.

Un nuevo diagnóstico basado en el informe de la CAP de 1967, mostró tanto los campos de avance, como los que requerían cambios fundamentales. Con ello se perseguía que los trabajadores al servicio del Estado se desempeñaran al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo.

Por lo que, como consecuencia en las referidas Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, donde se convino estructurar las acciones en 11 programas de tipo macro administrativo, ubicando en el VII a la Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público.

Dentro de este programa, en diciembre de 1972, se constituyó la **Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (CRHGF)**, la cual tuvo la misión de mejorar la orientación de los sistemas de personal, procurar aumento de la eficiencia en cuanto a funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Esta comisión quedó integrada por representantes de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del ISSSTE.

Al mismo tiempo de la creación de la CRHGF, se establecieron los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación (COTECURH) y el grupo de oficiales mayores, ello con el propósito de garantizar la congruencia, viabilidad, concentración de las acciones de la administración y desarrollo del personal público federal.

Como podemos observar, este período comprendido entre 1971 y 1976 tuvo importantes acciones encaminadas a mejorar la gestión del personal público. Mencionemos que por acuerdos presidenciales del 25 de junio y 13 de marzo de 1976, se ordenaba por un lado, promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores, y por el otro, establecer una coordinación adecuada entre las dependencias del ejecutivo y el ISSSTE para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.

Otro acuerdo presidencial de 27 de diciembre de 1972, estableció la semana laboral de cinco días, con la finalidad de lograr mayor rendimiento de los trabajadores.

Es en 1975, cuando se adiciona a la LFTSE, el artículo 42bis, que establece el derecho a un aguinaldo anual.

Estimamos conveniente mencionar que en 1975, en el servicio exterior, se establece el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, con la finalidad de que la Secretaría de Relaciones Exteriores formara sus propios servidores.

Luego, en el inicio del gobierno **1976-1982** de López Portillo, se dispone aumentar la participación y desaparecer la baja productividad de la fuerza de

trabajo, así como la insatisfacción, frustración y falta de identificación individual de los trabajadores con los propósitos institucionales.

De las acciones, la más notable fue el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982, el cual tuvo como tercer objetivo establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, garante de los derechos de los trabajadores que propiciara el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a lograr los objetivos y metas del Gobierno Federal.

También creemos pertinente mencionar que hubo acciones que definitivamente solo evidenciaron deficiencias, tal es el caso de la versión de 1976 del Catálogo de Empleos de la Federación, tan rígido como incongruente con la organización interna de las dependencias de la Administración Pública.

Luego de la etapa de formulación de estudios y diagnóstico, que empezó en 1977, y culminó en mayo de 1979 con la presentación al Presidente de la República del Programa General y los Programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo del personal al servicio del estado.

Asimismo, los acuerdos presidenciales del 28 de enero de 1977 y del 14 de febrero de 1978, lograron establecer las bases para llevar a cabo los movimientos de personal, así como el mecanismo de reubicación y reasignación, ello con la finalidad de aprovechar eficazmente, aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos.

Fue precisamente la Secretaría de Programación y Presupuesto quien asumió compromisos, sin considerar que carecía de un mecanismo coordinador que permitiera dar congruencia al ejercicio de sus atribuciones en materia de administración de personal, además de ignorar, que dichas funciones las venía ejerciendo la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

No obstante, lo anterior se creó dentro de la Subsecretaría de Presupuesto, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, cuya función era proponer las normas y los criterios acordes con los principios orientadores de la actividad de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto.

Luego se da la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que fortaleció a las unidades administrativas encargadas de la función de personal.

Cabe señalar que los esfuerzos principales de la Secretaría de Programación y Presupuesto se dieron en el bienio 1980-1981 ya que se establecieron escalafones funcionales e intercomunicados, asimismo, se implementaron instrumentos básicos tales como: los catálogos de puestos y el tabulador de sueldos.

Sin embargo, estos esfuerzos terminaron por olvidar que la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado, lo era la implantación del **Servicio Civil de Carrera**, dotado de un buen sistema de carrera administrativa, fundamentado en el ingreso por oposición y que rechazara al actual *spoils system* o sistema de despojo que se atiene al vaivén político del momento o a la militancia partidista.

De la misma manera, debemos reconocer que también hubo acciones destacadas tales como:

- La revisión de la estructura salarial vigente
- Los sobresueldos
- El establecimiento de la prima por años de servicio
- La descentralización del pago de remuneraciones y
- La liberación de partidas presupuestarias para el pago de servicios personales.

En el gobierno de **1982-1988** con la creación de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se dan las acciones que bien pueden considerarse el intento más serio para la implantación del **Servicio Civil de Carrera**.

Con base en las fallidas experiencias, el gobierno del Presidente De la Madrid llevó a cabo una ordenación con ciertos destellos militares:

- El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal de 1982, que sí señalaba las funciones a ser desempeñadas por el titular y los requisitos indispensables para aspirar al cargo.

Sin embargo, se olvidó del establecimiento de un sistema para acceder al cargo.

En enero de 1983, el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto establece las atribuciones de la Dirección General de Servicio Civil de Carrera, como una Unidad Administrativa ubicada en la propia Secretaría y como una instancia para normar, coordinar y evaluar el **Servicio Civil de Carrera** de la Administración Pública Federal.

El sistema de administración de personal público fijó objetivos, tales como elevar la productividad del personal y lograr el bienestar de los trabajadores. Adicionalmente, con la finalidad de coordinar los esfuerzos institucionales, se crea el 28 de junio de 1983 la **Comisión Intersecretarial del Servicio Civil** (CISC), cuyas funciones eran planear, normar y sistematizar la función pública, constituyéndose como foro de primer nivel, en el que sucederían los intercambios de experiencias institucionales y con ello, logrando captar las demanda de la clase trabajadora.

Pero todas estas ideas se frustraron en junio de 1985, el tener que acatar una orden presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto corriente del sector público, mediante la reducción de estructuras. Por supuesto, se trataba de un **cese** masivo de funcionarios, así como la desaparición o fusión de diversas entidades con rango de subsecretarías de estado, al igual que la cancelación de las coordinaciones generales y el ajuste de las remuneraciones del resto del personal.

Finalmente la Dirección General del **Servicio Civil de Carrera**, quedó adscrita a la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) **1989-1994**, presentado el 31 de mayo de 1989, exponía como aspecto prioritario la modernización del ejercicio de la autoridad en base a asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos.

Durante este periodo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) instaura el Programa Integral de Capacitación, reconocido como antecedente del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, como parte del proceso de modernización.

En octubre de 1989 es presentado el Programa de Modernización Educativa, que comprometía en primera instancia a los maestros de México, considerados los primeros responsables en llevar la educación a los hechos, a lo que según el Presidente de la República buscaría fortalecer su trabajo y conciliar el sentido de servicio con mejores condiciones de vida.

En ese mismo año es instituido el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA).

La Secretaría de Programación y Presupuesto continuó normando la administración de los recursos humanos, en 1990 se publica el instructivo que

establece las Reglas para la Compatibilidad de Empleos. De esta manera existía la posibilidad de ejercer dos o más empleos por un solo servidor público, con su respectivo nombramiento o contrato, ello solo cuando resultaran compatibles.

En febrero de 1992 se publica el decreto que reforma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asume las funciones realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, por supuesto, con la desaparición de esta última.

Entre las unidades administrativas que se integran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo integrada con la fusión de las direcciones generales de Servicio Civil y Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

En lo que hace a prestaciones socioeconómicas para los trabajadores en general, se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), ello se llevó a cabo, adicionando a la Ley del ISSSTE la fracción XXI en su artículo 3°, así como un capítulo específico para la materia.

Con el ánimo de elevar la calidad de la educación en México, el 18 de mayo de 1992, el gobierno federal estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, algunos aspectos considerados fueron la necesidad de una carrera magisterial, una adecuada remuneración, financiamiento para adquisición o construcción de vivienda, aprecio social y estímulos al desempeño profesional mediante recompensas.

En esta etapa se pone en marcha el Programa Emergente de Actualización del Maestro, con la finalidad de poder al tanto a los maestros sobre contenidos y materiales que se habían reformulado.

Con el objeto de mejorar el régimen disciplinario de la función pública, así como precisar las obligaciones de los servidores públicos se reforma la Ley de Responsabilidades.

En 1993, por acuerdo del procurador, el Instituto de Policía Judicial Federal y el Instituto Nacional de Ciencias Penales se fusionaron para crear el Instituto de Capacitación de la Procuraduría, paralelamente se anunciaron incrementos salariales, reformulación del escalafón y mayor capacitación.

En ese mismo año, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) instaura el Sistema Integral de Profesionalización con el objeto de garantizar la permanencia en el cargo, ello en virtud, de requerirse personal especializado en la generación, manejo y control de información estadística y geográfica. El proceso de ingreso determinó por convocatoria a exámenes y concursos de oposición, entrevistas tanto con el inmediato superior como con una comisión específica para ese propósito y la promoción se basaba en la evaluación del desempeño, los méritos y la capacitación.

Además, de que en junio de ese mismo año, queda formalmente integrado el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE).

En abril de 1994 se publica el Estatuto del Servicio Profesional Agraria, cuyo objeto es el establecimiento de normas para organizar, operar y desarrollar el Servicio Profesional Agrario (SPA), así como las relativas a los miembros de la Procuraduría Agraria, mismos que integrarían el personal de carrera.

En ese mismo año, se realizan modificaciones a la Ley del Servicio Exterior en donde aparece la división del personal de carrera, en permanente, temporal y asimilable y a su vez se dividió en la rama diplomática y en la rama consular.

En este sexenio entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) con América del Norte; motivando una fuerte privatización de empresas públicas no estratégicas; uno de los programas con mayor auge, fue el de solidaridad, para lo que se destinaron recursos que incrementaron los porcentajes reales del gasto social, logrando extender la relación política entre el Estado y la sociedad.

Para el último año de la administración salinista, caracterizado por una serie de acontecimientos sociales y políticos que cautivaron la atención del Ejecutivo Federal, olvidando adecuaciones o innovaciones a la normatividad de la función pública.

A finales de 1994 emerge una fuerte crisis financiera y económica, provocando un detrimento severo en los niveles de vida de la población mexicana. Bajo estas condiciones, se instrumentó una estrategia de financiamiento externo para revertir la pérdida de capital de corto plazo, así como la aplicación de programas especiales para atenuar los impactos recesivos e inflacionarios.

El Plan Nacional de Desarrollo **1995-2000** es un documento instrumentado para normar obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales del Ejecutivo federal; propone, entre otras estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno y en la modernización de la administración pública.

Plantea como un propósito la creación de condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los servidores públicos, abocados a la función de seguridad pública.

En lo que hace a la procuración de justicia el plan considera importante la profesionalización constante del Ministerio Público y de sus auxiliares.

Dentro del plan se consideró prioritaria la profesionalización de los servidores públicos a fin de continuar con los programas de trabajo, avanzando hacia el establecimiento de un servicio civil de carrera, mismo que habrá de implantar un Código de Ética del Servidor Público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

El Plan 1995-2000 establece que, mediante la consulta popular realizada para su integración, se pudo detectar la conveniencia de incluir en la carrera civil a servidores públicos a cargo de seguridad pública y procesos judiciales y electorales.

En 1995, por acuerdo se crea la Unidad de Responsabilidades y Evaluación Profesional en la Procuraduría General de la República, quien debía colaborar con la Oficialía Mayor en el diseño y elaboración del sistema de ascensos, estímulos, recompensas, evaluaciones y sanciones al personal de la Institución conforme a las normas establecidas.

En ese mismo año, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece mediante acuerdo las Normas de Organización y Funcionamiento de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Normas que son encomendadas a dicho Instituto, para el reclutamiento, selección, capacitación, adiestramiento y evaluación del desempeño profesional del Ministerio Público, de la Policía Judicial, de los Servicios Periciales y demás personas de apoyo técnico y administrativo.

Con respecto a la unidad administrativa responsable de la emisión de normas en materia de recursos humanos, en diciembre de 1995, se autoriza y registra la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, cambia su denominación por la de Dirección General de Normatividad y Servicio Civil, luego, en junio de 1996, con nueva estructura en la

Subsecretaría de Egresos, la Dirección General cambia su nomenclatura por la de Unidad de Servicio Civil (USC).

En mayo de 1996, en el Diario Oficial de la Federación se publica el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAD) el cual establece como objetivos generales:

- Transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; y
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

A causa de la falta de incentivos y reconocimientos que prevalecía, en razón a que la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se limita al personal de base y a los que establece el apartado B del artículo 123 constitucional. Podemos observar que la profesionalización no se ha estandarizado a toda la administración pública.

El PROMAP establece como línea estratégica el establecimiento de una cercana relación entre la SECODAM y la SHCP, con el sector académico y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.

Asimismo, programó para 1996 revisar los métodos y procedimientos administrativos de responsabilidades para hacerlos más oportunos y expeditos, así como revisar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con base en la reforma electoral de 1996 concretamente en cuanto a órganos electorales, el IFE instaura la carrera administrativa, mediante un decreto presidencial como marco normativo, fortaleciendo el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Por su parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, durante 1996 y 1997 realizó una serie de acciones acordes con el PROMAP, como el diseño del Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH); como resultados de su implantación, se mejoró el procedimiento para el reclutamiento y selección de personal, a través de la definición de perfiles de puestos y de los requisitos para ingreso, asimismo, el diseño de exámenes de conocimientos. Dichos exámenes fueron aplicados por primera vez en la selección de los promotores y prestadores de servicio social de los programas: Paisano y Vecinos-Centroamérica.

El 4 de diciembre de 1997, la PGJDF por circular número 011/97, fijaba los principios, criterios y lineamientos para la operación institucional del servicio civil de carrera.

Los avances en la función pública, se han venido observando a los largo de la administración 1994-2000, con objeto de responder a problemas sociales inminentes como la seguridad pública, razón por la que se han promovido constantemente reformas constitucionales con miras a fortalecer el Poder Judicial, así se creó en 1997 el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otro lado, cabe señalar que se siguió considerando a la carrera magisterial, es decir, la educación como el instrumento más efectivo y duradero de la justicia social, razón por la cual se ha continuado con el esfuerzo por mejorar de manera progresiva los ingresos y condiciones de vida de los maestros.

Además se cuenta ya con 327 Centros de Maestros, equipados con bibliotecas y medios electrónicos para apoyar su actualización y 81 en proceso de instalación.

Hasta el año 2000, se consideró que en la Administración Pública hay dos grandes prioridades:

- Mejorar el sistema nacional de rendición de cuentas, situación que se considera resuelta con la instauración del Órgano Superior de Fiscalización.
- Fortalecer los Órganos Internos de Control.
- Reforma al Sistema de Ingreso y de Carrera dentro de la Administración Pública a la que se considera la reforma más urgente y necesaria, pero siempre aplazada.

Hasta aquí todavía no hay consensos sobre lo que debe ser un Sistema de Servicio Público de Carrera en nuestro País.⁶⁷

2.2. La Función Pública en España

En cuanto a los antecedentes sobresalientes de la función pública en España, la propia literatura señala que los primeros datos se remontan a 1721, a partir de las reformas borbónicas que provocan la distinción entre los cargos políticos y administrativos.

En 1827, el ministro de Hacienda López Ballesteros elabora los Reales Decretos sobre la función pública española. Para esta época ya se habla de que el nombramiento debería provenir de Real Orden y para el caso de los ascensos, estos eran regulados por antigüedad, méritos y capacidad acreditada.

⁶⁷ Cfr. HARO Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Op.cit. pp. 48-77.

Podemos decir que de los principios que rigieron a la función pública durante el absolutismo sobresalen:

- El surgimiento de categorías o escalas;
- El ingreso mediante declaración de suficiencia o méritos; aunque también hay ausencia de un concepto claro de funcionario y
- La regulación de situaciones, entre otras.

La Constitución de 1837 sentó las bases para el ingreso en la administración basado en los principios del mérito y la capacidad.

Ahora bien, bajo la vigencia de la Constitución de 1845 se dicta el Decreto de Bravo Murillo en 1852, donde se introduce por primera vez la carrera administrativa en España, sentando el principio de que en la provisión de los empleos debía prevalecer el interés público y no así, el de tipo político.

Dicho Decreto, “no sólo fue el más importante texto normativo decimonónico español en esta materia, sino el primer estatuto general de la función pública europea”.⁶⁸

Para efecto de nuestro trabajo, lo más relevante de esta reforma de Bravo Murillo, es que no contiene ningún precepto para garantizar la inamovilidad de residencia ni la estabilidad del empleo de los funcionarios públicos, aún cuando fuera una condición de la carrera administrativa; dejando de resolver el problema de cesantías, por lo que consagra el principio de inamovilidad absoluta. Y finalmente, estas carencias impidieron la consolidación de la noción de carrera administrativa, aún cuando introdujo el sistema de méritos en la Administración Pública Española.

Para 1918, dichos principios fueron reformados por la Ley de Bases, sin embargo, solo generó inestabilidad en la función pública, por lo que en el mismo año se instaura la Ley General de Funcionarios con el respectivo **Estatuto Maura**, vigente durante 45 años, logrando el perfeccionamiento de la

⁶⁸ MARTÍNEZ Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Op.cit. p.107.

clasificación de funcionarios, pero sin lograr homogeneizar el sistema de la función pública española.

Aquí abordó de manera tímida y parcial los problemas de los sueldos; el principio de inamovilidad que aún cuando se generalizó, siguió contemplando la separación por conveniencia del servicio.

Como resultado de la guerra civil, la administración pública creció en exceso, requiriendo de la burocracia, lealtad, obediencia e incapacidad de rebelión. Sin embargo, al sustituirse estos por individuos con capacidad técnica, se permitió el surgimiento de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles de Estado (LFCE) de 1963, cuyo texto se aprobó en 1964, en donde destaca la creación de órganos centrales cuya competencia se extiende sobre todos los funcionarios vinculados por el estatuto, independientemente del cuerpo al que pertenecen.

Aunque finalmente, este sistema de concurso de méritos fracasó también, siendo superado por el sistema excepcional o de la libre designación o nombramiento.

En 1978 se promulga la Constitución, cuyo texto en forma única contiene expresas referencias al concepto de funcionario y al propio sistema de función pública.

España ha pasado a partir de 1978 de ser un Estado fuertemente centralizado o uno descentralizado, tanto administrativa como políticamente, lo que afecta tanto al tamaño como a la composición del empleo público.

En lo que hace a los programas de formación del servicio público, es el Instituto Nacional de Administración Pública el organismo responsable, quien se ocupa de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

De la revisión para una nueva ordenación de la función pública, a finales de 1997 surge un anteproyecto de ley reguladora del estatuto básico de la función pública, el cual contiene medidas tendientes a hacer más ágil y flexible la gestión de personal, a motivar a los funcionarios y a ser más responsables y a su vez racionales con el uso y disposición de los medios puestos por los propios ciudadanos.

Resulta importante mencionar que para efecto del presente trabajo, debemos decir que de las propuestas contenidas en el referido Anteproyecto del Estatuto Básico sobresale lo siguiente:

- Establece un modelo de función pública válido para todas las administraciones públicas, aplicable a todos los colectivos de personal sin una regulación diferenciada por mandato constitucional e incorpora materias para un diseño común válido para la generalidad de los funcionarios públicos, con el propósito de que las comunidades autónomas se adecuen a sus características especiales propias.

El personal al servicio de las Administraciones Públicas lo clasifica en:

- Funcionarios de Carrera.
- Funcionarios Interinos.
- Personal laboral.
- Personal eventual.
- Personal funcionario.

Para participar en los procesos selectivos convocados para el personal funcionario será necesario reunir los siguientes requisitos:

- Poseer la nacionalidad española o la de un estado miembro de la Unión Europea.

- Estar en posesión de la titulación exigida o en condiciones de obtenerla en el plazo de presentación de solicitudes.
- Poseer la capacidad funcional necesaria para el desempeño de las tareas habituales del cuerpo, escala o plaza correspondiente.
- Tener cumplidos 18 años y no exceder de la edad de la jubilación forzosa, salvo excepciones determinadas por ley.
- No haber sido separado mediante expediente disciplinario, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de las funciones públicas.

La condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de requisitos como son:

- Superación del proceso selectivo;
- Nombramiento;
- Juramento de cumplir fielmente las obligaciones del cargo y los preceptos constitucionales; y
- La toma de posesión durante el plazo establecido.

El estatuto, a diferencia de la LMRFP que determinaba cinco grupos de funcionarios públicos, establece la integración de cuatro grupos en cuerpos, escalas y plazas de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso:

- Grupo primero: Título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.
- Grupo segundo: Título de diplomado universitario, ingeniero técnico, arquitecto técnico o equivalente.
- Grupo tercero: Comprende dos subgrupos:
 - Subgrupo 1: Título de bachiller, técnico especialista o equivalente.
 - Subgrupo 2: Título de graduado en educación secundaria obligatoria, técnico auxiliar o equivalente.
- Grupo cuarto: Certificado de escolaridad o acreditación de los años cursados y de las calificaciones obtenidas en la educación secundaria obligatoria.

Existen órganos tales como la Conferencia sectorial de Función Pública, el consejo de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública, quienes se encargan de la coordinación, cooperación, asistencia técnica e información entre las administraciones públicas.

Sin embargo, el Anteproyecto ha sido cuestionado por la Federación de empleados públicos, que la considera como la reunión en un solo texto muy básico de las leyes vigentes (Ley 30/84; Ley 10/855; Decreto 315/1964) agregando entre otras, rigidez del régimen disciplinario, movilidad geográfica y funcional; disminución retributiva por decisión discrecional del jefe en turno; promoción profesional, etcétera.⁶⁹

2.3. La Función Pública en Inglaterra

A lo largo del siglo XVIII y a mediados del XIX, la mayoría de los nombramientos en la administración se hicieron por *patronage*, como un control de la cámara, la administración británica constituía un semillero de nepotismo y patronazgo político en contraste con las burocracias de los gobiernos absolutistas.

Para 1810 se introduce la aplicación de evaluaciones para el ingreso del personal y en 1831 pruebas para regular los ascensos frente a la antigüedad, ello intentando que quienes resultaran seleccionados fueran los idóneos.

En ese mismo año, algunos comités especiales con funciones de investigación, realizaron una serie de propuestas innovadoras, mismas que fueron rechazadas, ya que atentaban contra el abuso del *patronage* existente.

En la última década del siglo XVIII, se solicitó un informe sobre *Civil Service*, el cual atacó al nepotismo, la incompetencia y demás defectos

⁶⁹ Cfr. HARO Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera. Op.cit. pp. 79-90.

heredados un siglo atrás. De dicho informe sobresalen las siguientes propuestas:

- La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos. Evitando los males del *patronage*.
- En el régimen de los ascensos, se pugnó por el reconocimiento de los méritos, estableciendo para ello la posibilidad de alguna queja en el caso de injusticia.

Un nuevo gobierno encabezado por Parlamrston, aceptó una serie de ineficiencias en la administración, las cuales adquirieron gravedad con los hechos acaecidos en la guerra de Crimen, obligando a aceptar propuestas del informe de 1853, entre ellas:

- La idoneidad de los funcionarios.
- La aplicación de evaluaciones para el ingreso.

En 1869 el *patronage* se desmorona por una Orden en Consejo, completada por dos reglamentos de la Tesorería, que establecían dos tipos de exámenes para el ingreso uno para los candidatos con formación universitaria para los altos puestos en la administración, y otro para los jóvenes que ocuparían las tareas secundarias.

Al término de la Primera Guerra Mundial, el ex jefe de gobierno Gladstone encabeza en 1918 un comité nombrado por la Tesorería, con el objeto de estudiar la organización y el personal en el servicio civil de la posguerra. De este estudio, el llamado Ministerio de Reconstrucción, crea el llamado Comité Whitley, que elabora uno de los informes más importantes sobre el *Civil Service*.

Las propuestas de este informe marcaron el inicio de un largo período de estabilidad; sin embargo las dificultades heredadas de la Segunda Guerra Mundial, recomendaron el establecimiento de una Oficina de Organización y

Métodos en la Tesorería, con el propósito de asesorar al *Civil Service* en los problemas de la organización.

En febrero de 1966, el gobierno encabezado por Wilson, nombre a Lord Fulton presidente de un comité para dictaminar sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del servicio civil. El informe de esta comisión, publicado con el nombre de Informe Fulton en junio de 1968, significó el comienzo de una nueva etapa comparable a la del Informe Trevelyan-Northcote, en su momento.

De las recomendaciones contenidas en el Informe Fulton, se deriva:

- La creación de un departamento de la función pública cuyas funciones iban desde la selección, formación y perfeccionamiento del personal hasta la propia administración de personal y
- El establecimiento de sistemas unificados de retribuciones y de ascenso por grado para los niveles superiores de la función pública.

Desde el inicio del siglo XIX, hasta la aparición del Informe Fulton muchas cosas han cambiado en el funcionariado inglés, pero los principios reguladores siguen esencialmente siendo los tradicionales. En sentido estricto, se puede hablar de la inexistencia de un régimen jurídico de la función pública.

La tradición en el *Civil Service* tiene un valor decisivo que procede de la propia configuración del pueblo inglés, el cual ha sabido adaptarse en forma notable a las circunstancias históricas, quien ha sido a la vez flexible y progresista, asentando sus bases en un temple costumbrista y práctico. Desde la época final victoriana se fue desarrollando la idea de un funcionario *gentlemen*, con un alto espíritu de disciplina e integridad dentro y fuera de la administración.

En suma, un rasgo básico del funcionario inglés es su neutralidad política, que le impide participar en las elecciones parlamentarias.

En cuanto a los órganos rectores y fiscalizadores de la función pública inglesa, destacan:

- El Parlamento (solo ejerce autoridad en reducidos ámbitos)
- El Consejo Privado (inicialmente como órgano auxiliar de la corona, actualmente asesora en los reglamentos que ella expide)
- El Gabinete (alrededor de este órgano gira la maquinaria política)
- La Tesorería (es el verdadero jefe de la administración en Inglaterra, quien limita la acción de la Corona y del Consejo Privado, encargándose de los asuntos referentes a cuestiones fiscales y presupuestarias)
- Los propios departamentos.

La Tesorería, considerada por Norticote y Trevelyan como el departamento de los departamentos, ejerce un poder enorme sobre la función pública, ya que le incumbe todo lo relacionado con su reglamentación, así como aspectos de mejora de la eficacia y rendimiento de la administración en todos sus órdenes.

En la actualidad, la Tesorería vigila que los departamentos cumplan acertadamente con los poderes que ésta les ha delegado, intentando unificar en todo al servicio civil, los principios comunes y condiciones de trabajo de la función pública.

En la generalidad de los casos, la selección de los funcionarios públicos es responsabilidad del *Civil Service Commissioners*. Debemos destacar que tanto la selección como la provisión de puestos de trabajo se encuentran totalmente exentas de injerencias políticas. El proceso selectivo de los funcionarios ingleses se encuentra estructurado en función de diversos niveles jerárquicos.

Hasta la década de los cuarenta el sistema tradicional de selección lo era el examen escrito y la entrevista. Luego, se aplicaron los *tests* escritos de carácter general. Este método ha ido evolucionando, intentando superar los criterios estrictamente académicos, por una valoración mucho más amplia de la capacidad intelectual del aspirante.

En resumen, se puede decir que la función pública en Inglaterra se ha caracterizado, porque sus bases legales de reclutamiento en el servicio civil es una mezcla de estatutos, órdenes de consejo, regulaciones formales y minutas del tesoro. El derecho británico, como ya dijimos es consuetudinario, basado en la costumbre y en la tradición. Los funcionarios del Servicio Civil están subordinados a la Corona y por lo tanto, es ella quien regula todo lo relacionado con el reclutamiento, remuneración y sistemas de promoción. Sin embargo, ha sido necesario adaptar esta práctica a la creciente complejidad de un gobierno basado en una democracia parlamentaria y de una burocracia con múltiples tareas administrativas.

El acceso a la función pública está inspirado en los principios de mérito y capacidad.

En cuanto a negociación y regulación de conflictos relacionados con el servicio civil, las Cortes no han intervenido mucho y por lo tanto no han influido mucho en la regulación de este sector. Los conflictos se resuelven, la mayoría de las veces, en tribunales laborales especializados. En casos de despido injustificado y discriminación en nombramientos y promociones, son normalmente resueltos vía procedimientos informales en estos tribunales. En dichos casos los servidores públicos ofendidos son representados por sus sindicatos. También el servicio civil tiene sus propios mecanismos para dirimir conflictos internos.

Es importante anotar que existe poca movilidad entre áreas y la mayoría de los servidores públicos generales pasan toda su vida dentro del mismo departamento.

Actualmente existe un organismo llamado Comisión del Servicio Civil encargado de todo lo relacionado con éste, desde reclutamiento, entrenamiento, promoción y evaluación. Desde abril de 1991, cada departamento del servicio civil puede reclutar sus propios empleados generales.

CAPITULO III. MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.

En los últimos años, podemos observar que los esfuerzos realizados por el Estado con el fin de fortalecer la economía, han sido paralelos con aquellos realizados por atender los programas de desarrollo y bienestar de los trabajadores al servicio del Estado.

De ahí, que el resultado sea precisamente el surgimiento del **Servicio Profesional de Carrera** como un sistema para iniciar el desarrollo y modernización de la Administración Pública.

A continuación referiremos aquellos instrumentos jurídicos relacionados con el Servicio Profesional de Carrera, que constituye el objeto de estudio.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Considerando la importancia que reviste mencionar que en México, el máximo ordenamiento legal es la Carta Magna y para efectos de nuestro trabajo, resulta por demás conveniente recordar que particularmente el artículo 123 Constitucional, que data de 1917, está considerado como una de las primeras normas fundamentales con características sociales en el mundo.

Precisamente, el artículo 123 constitucional establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

En su apartado A, contempla a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo. Y se ocupa de aspectos como el trabajo de menores, descanso, trabajo de mujeres, salario mínimo, participación de utilidades, salario, forma de pago, horas extras, vivienda, capacitación y adiestramiento, accidentes de trabajo, seguridad e higiene, sindicatos, huelgas y paros, Junta de Conciliación y Arbitraje, etcétera.

Cabe considerar que el artículo que nos ocupa, en su apartado B establece las bases para regular la relación laboral entre los Poderes de la Unión, así como del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, mismas que se desarrollan en la Ley Burocrática, debido a los casos de excepción que se señalan a nivel constitucional, ésta solo regula la relación del Estado con los trabajadores de Base.

Sin embargo, no podemos dejar de lado que la Administración Pública, establece con las personas diversos tipos de relaciones, que se distinguen por su origen, contenido y duración, y para estos casos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hizo uso del método de exclusión, garantizando únicamente al trabajador de base la inamovilidad y demás derechos.

Con ello, solo se logra dejar de lado las restantes relaciones, mismas que el legislador determinó alejar de la protección de la ley.

No obstante de dicha exclusión, existe una gama de regímenes jurídicos, a los que se encuentra sometido dicho personal.

Cabe señalar que desde el punto de vista cuantitativo, es sorprendente el número de trabajadores al servicio del Estado, razón por la que se considera, un Estado burocrático.

Ahora bien, es de señalar que a través del tiempo, diversos autores han propuesto una variedad de clasificaciones de los trabajadores.

“...El servidor público puede ser clasificado desde diversos ángulos. El maestro Duhalt Krauss lo clasifica así: según la naturaleza jurídica de su

vinculación: relación civil y relación laboral, según su rango: altos funcionarios, funcionarios y empleados”.⁷⁰

A su vez, desde el punto de vista de su relación laboral pueden ser: según la duración de la relación laboral, de planta y temporal. Según el funcionario que los nombra, la naturaleza de las labores y la adscripción, pueden ser: de confianza y de base.

Por su parte, los de base son: según el documento que origine la relación laboral y según la partida presupuestal.

De conformidad con el documento que origina la relación laboral, son: con nombramiento e inscritos en las listas de raya; con nombramiento pueden ser: definitivo, provisional, interino, por tiempo fijo, por obra determinada; los inscritos en listas de raya: obreros, técnicos, administrativos, especialistas y provisionales.

Conforme a la partida presupuestal se consideran: numerarios, supernumerarios, obreros de base y eventuales.

Consideramos solo una clasificación: **base** y **confianza**, pues independientemente de las denominaciones anteriores, para efectos de cualquier variación en la relación laboral se parte del concepto de base o de confianza.

Sin embargo, como podemos observar la Constitución solo acepta formalmente dos categorías de empleados, los de base y los de confianza, sin que al día de hoy exista, en forma directa algún referente constitucional respecto del Servicio Profesional de Carrera.

⁷⁰ ARROYO Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. México. Porrúa. 2000. pp. 59-60.

Finalmente, es conveniente recordar que de acuerdo al principio de supremacía de la Constitución, establecido en los artículos 1° y 133, las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales emitidas por los órganos competentes del Poder Legislativo, no deben contravenir los preceptos que reglamentan, ni restringir o vulnerar las garantías individuales contenidas en los artículos del 1° al 29 de la propia Constitución.

3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Esta ley reglamenta los derechos consignados en el apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, y aspectos relacionados con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades. La organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Al respecto, la propia ley reglamentaria en su artículo 6° establece quiénes se encuentran en la categoría de base y ellos gozarán de inamovilidad, quedando plenamente sometidos al régimen jurídico de la Ley burocrática.

Ahora bien, los trabajadores de confianza son los enumerados en el artículo 5° o quienes ocupen categorías, puestos o desarrollen actividades que el propio puesto describe y son específicamente excluidos del régimen de la Ley Burocrática, según el artículo 8°, así como los demás que esta disposición señala, entre los que se encuentran los que prestan sus servicios mediante contrato civil o sujetos al pago de honorarios.

Debemos mencionar que la inseguridad laboral, subsiste a pesar de que al parecer el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, estableció por primera vez la estabilidad en su empleo para los burócratas y el cese o despido solo tenía lugar, por alguna causa legal prevista en dicho estatuto. Sin embargo, este avance resultó inaplicable para los trabajadores de confianza.

3.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 32 fracción X de esta ley facultaba a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal.

En nuestros días y de acuerdo a la última reforma de la ley en comento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre del año dos mil siete, estas funciones de organización y coordinación quedaron incluidas en las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, como a continuación se señala:

Artículo 37. “A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

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

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

Asimismo, por lo que hace a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el artículo 31 reza como a continuación se inserta:

Artículo 31. “A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

3.4. Ley de Planeación

En su artículo 14 señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público referentes a la coordinación de actividades de la planeación nacional de desarrollo, entre otras.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, fue presentado, en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se ha elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación.

Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante dicha Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El referido Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.⁷¹

Ahora bien, la referida Ley en sus artículos 16 fracción IV, 29 y 32 establecen la obligación que tienen las dependencias de la Administración

⁷¹ Sitio Web <http://pnd.presidencia.gob.mx>

Pública Federal de elaborar y someter a la consideración del Ejecutivo Federal sus **programas sectoriales o especiales**, según sea el caso.

Artículo 16.

Fracción IV. “A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde: asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.”

Artículo 29. “El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.”

Artículo 32. “Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.”

Y dentro de los programas especiales, precisamente ubicamos al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, como una de las respuestas para la nueva realidad en la que se encuentra la Administración Pública Federal Centralizada, misma que para su instauración requiere de un esfuerzo sistémico y consistente.

El propósito final de un servicio profesional de carrera consiste en sustentar y potenciar la capacidad del gobierno democrático.

La ley y su reglamento son los instrumentos jurídicos que permiten el establecimiento del sistema en el gobierno federal y es de dichos ordenamientos de los que surge la obligación de elaborar un Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la administración Pública Federal 2004-2006. A su vez, dicho Programa toma como referencia el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 y el Programa Nacional de Combate a la

Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), así como la Agenda de Buen Gobierno.⁷²

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

Luego de varios intentos, referencias parciales y proyectos que no lograron concretarse, fue precisamente el 10 de abril de 2003, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF). Y posteriormente, la emisión del primer reglamento, mismo que se publicó el 2 de abril de 2004.

Sobre lo anterior, estamos convencidos de que la emisión de dicha ley y su reglamento, resultó por principio novedosa para la Administración Pública Federal, pero no por ello de fácil instauración, ya que su creación implica entre otros factores, el establecimiento de nuevas normas reguladoras de las relaciones de trabajo sostenidas por el Estado con sus trabajadores y particularmente, con los trabajadores de confianza, considerando las labores propias del cargo, asimismo, el surgimiento de nuevas instituciones, nuevos actores y por ende la necesidad de algunas reformas a las normas vigentes.

Consideramos importante anotar que la referida Ley del Servicio Profesional de Carrera, deviene de dos iniciativas presentadas por los senadores Carlos Rojas el 24 de octubre de 2000 y César Jáuregui el 30 de abril de 2002 de las fracciones políticas PRI (Partido Revolucionario Institucional) y PAN (Partido Acción Nacional), respectivamente.

Posteriormente, las comisiones de Gobernación, Estudios Legislativos y Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, emitieron el dictamen respectivo en el que se propone establecer un servicio civil de carrera en la

⁷² Ver. http://www.normateca.gob.mx/Archivos/42_D_1565-26-03-2008.pdf Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006. Diario Oficial de la Federación. Martes 16 de agosto de 2005.

Administración Pública Federal centralizada. En dicho dictamen se cita la definición que la Organización de las Naciones Unidas adoptó del servicio civil, considerándolo como “un cuerpo de funcionarios apolítico, permanente que forma la espina dorsal de una administración” Y éste implica el planteamiento de diversos requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso **separación de los funcionarios**, con base en el mérito y la igualdad de condiciones, todo lo anterior, basado en la aplicación de evaluaciones y la capacitación permanente.

Por supuesto, resulta muy importante la actualización del marco jurídico de los recursos humanos de la administración pública, por esa razón la expedición de la Ley de referencia, apoyará de una manera sustancial, el avance para iniciar el arduo proceso que implica la profesionalización del servicio público en México.

Una vez aprobado dicho dictamen por el pleno de la Cámara de Senadores, fue remitido a la Cámara de Diputados en su papel de colegisladora, en donde dicho proyecto se turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, la cual para la elaboración de su dictamen consideró una tercer iniciativa presentada por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para expedir una Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En sesión de pleno de la Cámara de Diputados del 25 de marzo de 2003 se aprobó el dictamen con proyecto de “Decreto que expide la LSPCAPF, además se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (en la actualidad abrogada) y se adicionó la Ley de Planeación”

Estimamos necesario anotar el cambio de la antigua Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la nueva Secretaría de la Función Pública con atribuciones para dirigir el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, asimismo la operación desconcentrada del sistema a través de los

comités técnicos de profesionalización y de selección en las dependencias y la participación social que se logra a través del Consejo Consultivo del Sistema son nuevas estructuras que se implantan.

Se incluye en el marco del derecho laboral burocrático la figura del **servidor público de carrera**, que además de ser un trabajador de confianza, con derechos reconocidos de manera expresa, en definitiva se trata también de un fenómeno que marca el inicio de una nueva etapa jurídica en México.⁷³

Finalmente, el Ejecutivo federal firmó el decreto de expedición el 3 de abril de 2003 y la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del mismo año.

De esta forma se logró expedir la primera Ley que establece para los servidores públicos de la administración pública centralizada un sistema de servicio civil de carrera en nuestro país.

El artículo 1° señala que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC) en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.

Tal como lo hemos señalado en el capítulo primero en el que nos avocamos al estudio de los lineamientos generales, el artículo 2 señala que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC) es un mecanismo garante de la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, sistema que dependerá del Ejecutivo federal, su dirección correrá a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), y lo operarán las dependencias de la administración pública federal centralizada. Los principios

⁷³ Cfr. Idem.

rectores del sistema son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.⁷⁴

Es importante señalar que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se integra por siete subsistemas a saber:

- I. “Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- II. Subsistema de Ingreso.
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional.
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- VI. Subsistema de Separación.**
- VII. Subsistema de Control y Evaluación.”

A continuación describiremos brevemente cada uno de los referidos Subsistemas:

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

El Subsistema de Ingreso, regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Servicio Profesional de Carrera.

El Subsistema de Desarrollo Profesional, contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de

⁷⁴ Artículo Segundo Transitorio del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- “Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto.
- La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.
- La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.
- Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

- Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres. “

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

El Subsistema de Separación, se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

El Subsistema de Control y Evaluación, diseña y opera los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Para efectos del presente trabajo, únicamente estudiaremos el **Subsistema de Separación**, el cual establece las causas por las que deja de surtir efectos el nombramiento de un servidor profesional de carrera, sin responsabilidad para las dependencias.

Cabe señalar que al día de hoy la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada ha sido reformada en dos ocasiones desde su expedición, la primera de ellas a efecto de excluir expresamente de su aplicación al personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la segunda para incorporar el principio de equidad de género.⁷⁵

Desde nuestra perspectiva resulta fundamental incluir la transcripción de las obligaciones de los servidores públicos de carrera, contenidas en el artículo 11 de la propia Ley que a la letra señala:

Artículo 11. “Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;

II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;

III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;

IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;

⁷⁵ Cfr. CEDILLO Hernández, Miguel Ángel. Los desafíos de una nueva normatividad. Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. Editor Mauricio Merino. CIDE-SFP. México. 2006. pp. 147-186.

V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;

VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;

VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;

VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;

IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;

X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y

XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables”

En este sentido, podríamos equiparar el catálogo de obligaciones enumeradas en el citado artículo, en relación con algunas de las obligaciones fundamentales contempladas tanto en la Ley Federal del Trabajo, como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.6. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Este reglamento, es una norma localizada jerárquicamente entre la Ley del Servicio Profesional de Carrera y disposiciones varias de orden administrativo expedidas por la Secretaría de la Función Pública para lograr la completa organización y operación del servicio profesional en la administración pública federal centralizada.

El Ejecutivo federal en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el Reglamento, el cual fue resultado del trabajo de académicos y especialistas de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (ahora Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización) dependiente de la Secretaría de la Función Pública, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril del año 2004. Integrado en principio por 109 artículos y 12 transitorios. Dividido en cinco títulos, a saber:

- Título Primero: Disposiciones generales.
- Título Segundo: De los servidores públicos de carrera.
- Título Tercero: Del funcionamiento y organización del sistema de servicio profesional de carrera.
- Título Cuarto: De los órganos del sistema.
- Título Quinto: De las inconformidades y el recurso de revocación.

La Ley y su Reglamento no solo instituyen un sistema regulador o normativo de la administración de recursos humanos, sino que además establecen las bases jurídicas de una administración pública imparcial, meritocrática, profesional y adecuada a un régimen democrático.

Al respecto, el referido reglamento al día de hoy ha sido abrogado, y con él las disposiciones complementarias, a saber: el Acuerdo que establece los Lineamientos para la Instalación y Facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada; el Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, deberán observar al autorizar la ocupación temporal de un puesto vacante o de nueva creación dentro del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, en los casos excepcionales a que se refiere el artículo 34 de la Ley del

Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y los Lineamientos para determinar y autorizar puestos clave en la Administración Pública Federal Centralizada, publicados el 18 de septiembre de 2003, el 11 de abril y el 2 de mayo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente.

Lo anterior debido a que el pasado 6 de septiembre del 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, mismo que entró en vigor el día 7 del mismo mes y año.

Ello en atención a que el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal está siendo reorientado y por ende ajustado. Porque al tenor de la consolidación democrática en México, surge la necesidad de buscar nuevas fórmulas para el fortalecimiento de sus instituciones.

“El inicio de sexenio da la oportunidad para reflexionar sobre lo realizado y corregir lo necesario. Para esto, se analizaron las opiniones de los propios protagonistas del Servicio Profesional de Carrera –entre ellos, los Oficiales Mayores y Directores Generales de Recursos Humanos-, las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, del medio académico, de legisladores, así como de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos OEA y se llegó a la conclusión de que era necesario realizar ajustes a la normatividad y a su reglamento.”⁷⁶

Cabe señalar que la expedición de dicho reglamento atiende a la idea de que la Ley en términos generales es correcta, aunque su reglamentación, implementación y operación no fue la más adecuada. Identificándose problemas generales, entre los que destaca una reglamentación restringida

⁷⁶ TREVIÑO Mugerza, Darío. Servicio Profesional de Carrera. El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Editor Red Mexicana de Servicio Profesional A.C. Volumen IV. núm. 8. México. segundo semestre de 2007, pp. 9-18.

para la separación de servidores públicos y participación limitada de los Órganos Internos de Control, así como la existencia de un sistema de evaluación del desempeño complaciente, ya que, a manera de ejemplo podemos decir que existen datos relevantes que nos señalan que más del 80% de los servidores públicos son evaluados como sobresalientes, entre otros.

Aunado a ello, estuvieron las 38 observaciones (que derivaron en 25 recomendaciones) realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, de las cuales, tres de ellas nos parece que son esenciales:

- Cuidar la estricta observancia de los principios de la Ley;
- Construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC;
- Verificar el real funcionamiento del SPC con base en lo alcanzado en los indicadores del Programa Anual y de mediano plazo.

De todo esto, se acordó trabajar a corto, mediano y largo plazo.

Y para efecto de nuestro tema, también se pensó en la **Separación** de servidores públicos de carrera, con procedimientos más claros. Es decir, se facultó a los Comités Técnicos de Profesionalización para establecer políticas específicas para la ejecución de los procesos de separación en su dependencia, permitiendo en casos graves, la suspensión a quienes incumplan sus obligaciones.

Ahora bien, estimamos conveniente incluir la transcripción de los artículos atinentes, los cuales a la letra se insertan:

Artículo 74. “Será responsabilidad de los Comités Técnicos de Profesionalización establecer los procedimientos específicos para el otorgamiento de licencias y para la separación de los servidores públicos de

carrera, tomando en cuenta lo dispuesto en la Ley, este Reglamento y las disposiciones que resulten aplicables en materia laboral.”

En relación con este artículo podemos afirmar que los integrantes de los referidos Comités Técnicos se encuentran obligados necesariamente a conocer los principios fundamentales que rigen el derecho del trabajo, ello para efecto del establecimiento de esos procedimientos específicos para el trámite de alguna licencia o para el caso de separación.

Artículo 77. “Cuando se presuma el incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público de carrera a sus obligaciones establecidas en la Ley, en los ordenamientos aplicables en materia laboral, así como en otras disposiciones legales y reglamentarias, o en la descripción del puesto, se desahogará el procedimiento establecido conforme al artículo 74 de este Reglamento.

Para los efectos del párrafo anterior y de la causa prevista en la fracción IV del artículo 60 de la Ley, bastará que la misma conducta se realice más de una vez para incurrir en incumplimiento reiterado. De cada ocasión en que los servidores públicos de carrera incurran en incumplimiento a sus obligaciones, se deberá dejar constancia en su expediente.”

En esa inteligencia podemos afirmar que el criterio establecido para presumir el incumplimiento reiterado o injustificado, es que suceda en dos o más ocasiones.

Artículo 78. “Cuando el servidor público de carrera incumpla diversas obligaciones, las DGRH podrán integrar un sólo expediente con las evidencias documentales de cada incumplimiento. En todo caso, el Comité Técnico de Profesionalización respectivo deberá, al emitir su determinación, pronunciarse respecto de cada uno de los incumplimientos que se hubieren señalado.

La determinación de si es o no injustificado el incumplimiento de sus obligaciones del servidor público de carrera, quedará a cargo del Comité Técnico de Profesionalización respectivo, el cual considerará la valoración que realice la Secretaría, a través del titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la dependencia y, determinará la separación del servidor público de carrera, cuando corresponda.”

Como podemos observar, la participación de los Comités Técnicos es fundamental, porque hace las veces de juez, al tener la facultad de pronunciarse para el caso de algún incumplimiento de obligaciones, por parte del servidor público de carrera, debiendo determinar si es o no injustificado, y en su caso, la separación del mismo.

Artículo 79. “Una vez que se notifique al servidor público de carrera el inicio del procedimiento por incumplimiento reiterado de sus obligaciones, correrá un plazo de treinta días hábiles para que la dependencia determine si son o no injustificadas las conductas respectivas. Durante ese plazo, la DGRH deberá concederle al servidor público de carrera, un término no menor a cinco días hábiles para que rinda un informe de justificación, al que podrá acompañar los documentos y demás elementos que considere pertinentes. La falta de presentación del informe de justificación no invalidará el procedimiento.

Concluido el término para la presentación del informe de justificación, la DGRH elaborará la determinación preliminar, la cual enviará, junto con el expediente, al Área de Quejas del Órgano Interno de Control respectivo, para que valore si el procedimiento y la integración del expediente, se llevó a cabo tomando en cuenta lo dispuesto en la Ley, este Reglamento y las disposiciones aplicables en materia laboral.

La valoración de la determinación preliminar se comunicará a la DGRH, dentro del plazo de siete días hábiles contados a partir de su recepción.

La DGRH deberá subsanar las deficiencias que en su caso se hubieren detectado en el procedimiento o en la integración del expediente y presentará al Comité Técnico de Profesionalización el proyecto de determinación de separación o de archivo de la causa, para que éste, dentro del plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo, determine lo conducente. En consecuencia no será necesario acudir nuevamente al Área de Quejas.”

Es claro que la dependencia es quien dentro del término precisado en el artículo antes transcrito, es quien debe **determinar** si las conductas son injustificadas o no, previa audiencia que la Dirección General de Recursos Humanos, debe otorgar al servidor público de carrera quien tiene un plazo par presentar un informe de justificación.

Inmediatamente es la Dirección General de Recursos Humanos quien de manera preliminar tendrá que emitir una determinación que en conjunto con el expediente que al efecto se forme, debe ser remitido al Área de Quejas para su **valoración** en el aspecto jurídico normativo, tanto del procedimiento como de la integración del expediente.

Una vez que sea remitida la valoración correspondiente por parte del área de Quejas del Órgano Interno de Control respectivo, la Dirección General de Recursos Humanos procede a subsanar las deficiencias si las hubiere, a fin de que sea presentado al Consejo Técnico un proyecto de determinación de separación del servidor público de carrera o bien el archivo del asunto.

Y es así como el Comité Técnico deberá determinar lo conducente.

Artículo 80. “Una vez iniciado el procedimiento, la dependencia, a través del Oficial Mayor o su equivalente, podrá de acuerdo con la gravedad del incumplimiento, suspender temporalmente al servidor público de carrera, sin perjuicio de continuar el procedimiento hasta agotarlo en los términos y plazos previstos en este Reglamento.

La suspensión temporal no implicará prejuzgar sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones del servidor público de carrera titular.

La suspensión temporal podrá levantarse por el propio Oficial Mayor o su equivalente, antes de que concluya el procedimiento de separación. En este caso, se restituirá al servidor público de carrera en sus derechos y pago de percepciones correspondientes.”

Este artículo contempla el reconocimiento a la facultad que tiene el Oficial Mayor o su equivalente para **suspender** de manera temporal a algún servidor público de carrera sujeto a este tipo de procedimiento, la cual deberá determinarse considerando la gravedad del incumplimiento.

Y el mismo, puede dejar sin efecto la suspensión en cualquier momento y por supuesto, restituyéndolo en sus derechos.

A continuación mencionaremos *grosso modo*, las modificaciones aplicables al **Subsistema de Separación**, de acuerdo a este nuevo reglamento.

Corresponde a los Comités Técnicos de Profesionalización:

- Definir políticas específicas en materia de separación.
- Instrumentar mecanismos que agilicen los procedimientos para integrar los expedientes.
- Informar al RUSP de la separación de los servidores públicos de carrera.
- **Determinar la procedencia de la separación de los servidores públicos de carrera por incumplimiento de obligaciones.**
- Autorizar licencias de los servidores públicos de carrera.

Consideramos que para efecto de la presente investigación, algunos de los ajustes al reglamento son especialmente relevantes, a saber:

- **Se define un plazo de hasta 30 días hábiles para resolver un procedimiento por incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones.**
- La Dirección General de Recursos Humanos notificará el inicio del procedimiento al servidor público de carrera, concediendo la garantía de audiencia correspondiente, y continuará con el desahogo del procedimiento.
- **El Titular del Área de Quejas realizará la “valoración” a que se refiere el artículo 60 fracción IV de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.**
- Dicha “valoración” se enfocará en el procedimiento y no sobre la “justificación” del incumplimiento.
- En los casos en que se considere grave el incumplimiento, podrá suspenderse los efectos del nombramiento del servidor público de carrera.
- **El Comité Técnico de Profesionalización determinará si procede o no la separación, para en su caso, continuar con el trámite de ésta ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**
- La antigüedad en el servicio público de los servidores públicos considerados de libre designación será considerada para efectos de computar la permanencia en el Sistema.
- Para efectos de separación, se modifican los criterios para considerar una evaluación del desempeño como deficiente.
- La Secretaría, a través del RUSP llevará el registro de los cambios de estatus del servidor público de carrera.

Como podemos observar, al igual que en muchos sistemas de Servicio Civil, el nuestro protege al servidor público del despido arbitrario, pero también

contempla la posibilidad de su separación por aspectos de carácter disciplinario. En nuestro país resulta novedosa la inclusión de los supuestos de Separación al Servicio Profesional de Carrera por motivos referentes a las capacidades profesionales, los resultados de la capacitación obligatoria y el desempeño.

Lo anterior, de acuerdo a la tendencia mundial en Administración Pública, que busca orientar el trabajo de los funcionarios públicos a resultados tangibles.

En lo que se refiere a las Causales de Separación. El nombramiento de los servidores profesionales de carrera deja de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, al actualizarse alguna de las causales previstas en los artículos 52 y 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que a la letra señalan:

Artículo 52. “Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo.”

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

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;

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

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

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

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

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

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

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

Ahora bien, prosigamos con el procedimiento (artículo 77 del Reglamento) establecido para el caso en que se actualice la causal que motiva el procedimiento de valoración por la Secretaría de la Función Pública sobre la determinación de procedencia del Comité de Profesionalización, y su posterior autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a saber consistente en el incumplimiento reiterado e injustificado por parte del Servidor Público, de alguna de las obligaciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le asigna (Fracción IV del artículo 60 de la LSPC en la APF).

Cabe señalar que de acuerdo al Reglamento vigente, bastará que la misma conducta se realice más de una vez, para considerarla causal que motive la instauración de un procedimiento por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones enumeradas en líneas precedentes y contenidas en el artículo 11 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

A continuación, pro seguiremos con la descripción del **procedimiento que motiva las causales de renuncia; defunción; sentencia que imponga prisión; y sanciones establecidas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que impliquen separación o reincidencia.** (artículo 76 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera)

Cuando las dependencias tengan conocimiento a través de su Dirección General de Recursos Humanos de la actualización de alguna de las causales ya mencionadas, recabarán los documentos que la acrediten y dejarán sin efectos el nombramiento respectivo, informándolo al Registro Único del Servicio Profesional de Carrera.

En tratándose de la actualización de la causal originada por sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se requiere que la resolución administrativa correspondiente sancione con la destitución o inhabilitación del servidor público de carrera.

Sigamos con la descripción del **procedimiento aplicable cuando se actualiza la causal consistente en reprobación por segunda ocasión la Capacitación Obligatoria; la Evaluación de Desempeño, u obtener una Evaluación Deficiente del Desempeño.**

Cuando se actualice la causal consistente en reprobación por segunda ocasión la capacitación obligatoria; la evaluación de desempeño; haber obtenido una evaluación de desempeño deficiente; así como reprobación la evaluación para certificar sus capacidades en términos del artículo 52 y 53 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, así como 57, 61 y 83 de su Reglamento. La Dirección General de Recursos Humanos integrará un expediente con la información y documentación que acredite la actualización de los supuestos ya referidos y lo comunicará al titular de la dependencia para que éste determine la Separación del Servidor Público de Carrera.

Continuemos con la descripción del **procedimiento aplicable al caso en que se actualice la causal de incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones establecidas en la Ley del Servicio Profesional por parte del Servidor Público de Carrera.**

Refiriéndonos a la causal de incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones establecidas en la Ley del Servicio Profesional, la Dirección General de Recursos Humanos podrá integrar un solo expediente con las evidencias documentales de cada incumplimiento, y en su caso el Comité Técnico de Profesionalización, deberá pronunciarse en la emisión de su determinación por cada uno de ellos.

Posteriormente, se notifica al servidor público de carrera el inicio del procedimiento, y en un plazo de 30 días hábiles la dependencia deberá determinar si son o no injustificadas las conductas.

Durante el referido plazo la Dirección General de Recursos Humanos concede al servidor público de carrera, un término no menor a 5 días hábiles para que rinda un informe de justificación. De no presentarlo, no afecta la validez del procedimiento.

Una vez concluido el plazo para rendir dicho informe, la Dirección General de Recursos Humanos elabora la determinación preliminar, la cual debe enviar al área de Quejas del Órgano Interno de Control respectivo, para que en el término de 7 días (que correrán a partir de su recepción) valore y comunique el sentido de la misma a la Dirección General de Recursos Humanos.

La Dirección General de Recursos Humanos debe subsanar las deficiencias de dicha determinación y presentar el Proyecto de determinación de separación o en su caso, de archivo de la causa al Comité Técnico de Profesionalización.

Para el caso de que se determine la separación, se realizarán de inmediato los trámites para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente.

Finalmente, consideramos que el Servicio Profesional de Carrera en México permite contar con una cultura laboral en constante cambio que se va adecuando a las necesidades del entorno político y social. Ello es producto de los sistemas que lo norman, regulan y operan, por lo tanto La Ley, el reglamento y normas contribuyen a consolidar un sistema que permite generar un cambio evolutivo en nuestro País.

CAPITULO IV

AUTORIDAD COMPETENTE EN EL PROCEDIMIENTO DE CESE DEL SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA EN MÉXICO

Partiendo de las categorías contempladas en los apartados A y B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pro seguiremos con el estudio de la naturaleza de este sistema de reciente introducción en la vida jurídica de nuestro País.

4.1. Naturaleza Jurídica del Servicio Profesional de Carrera

Recordemos que el sistema laboral mexicano es indiscutiblemente tutelar de los trabajadores, ya que estas normas nacieron precisamente de la necesidad de impedir la explotación de los trabajadores a los que la Revolución Industrial, en el último tercio del siglo XVIII, sometía a todo tipo de vejaciones, salarios insuficientes a veces pagados con vales, jornadas excesivas, explotación de menores y mujeres, riesgos de trabajo frecuentes sin responsabilidades patronales, etcétera.

Durante el siglo XIX se inició la búsqueda de la justicia social. Y los utopistas, fueron los primeros en esa marcha.

Ahora bien, siguiendo el criterio del Doctor Néstor De Buen, “el derecho laboral se estructura sobre una pirámide invertida. La Constitución marca los derechos mínimos (salario mínimo, descanso semanal, protección a las mujeres y a los menores; responsabilidad empresarial por los riesgos de trabajo, etcétera) y las obligaciones máximas de los trabajadores

(particularmente en la duración de la jornada), con los principios fundamentales de los trabajadores y de la unidad, en su caso, de las renunciadas...”⁷⁷

De ahí que a diferencia de otras disciplinas jurídicas, en este caso la Constitución es solo la base de una construcción, es decir, el cimiento.

Consideramos necesario decir que el Doctor De Buen estima que la adición del apartado B, realizada el 6 de diciembre de 1960 durante el gobierno de Adolfo López Mateos, es discriminadora, ya que solo colocó a los trabajadores al servicio del Estado en una situación diferente.

Como sabemos, a los trabajadores de confianza los excluyó de cualquier derecho, salvo la protección al salario y las medidas de seguridad social. Lo cual en el fondo quiere decir que no tienen ningún otro derecho, incluyendo por supuesto la estabilidad en el empleo, que para efecto de nuestro trabajo resulta de suma importancia.

Ahora bien, dado que el Servicio Profesional de Carrera en nuestro país, surge a partir de la idea de lo que algunos han llamado redimensionamiento o modernización de la Administración Pública Federal, como un elemento *sine qua non* para consolidar el proceso democrático en el que se encuentra inmerso nuestro País.

En concreto, podemos afirmar que el Servicio Profesional de Carrera es una figura jurídica *sui generis*, que deviene de la facultad reguladora que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede abiertamente al legislador, misma que en base a los cambios y al dinamismo propios del derecho, adecua las normas al momento actual.

⁷⁷ DE BUEN, Néstor. Derechos del trabajador de confianza. Colección Nuestros Derechos. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000. p.5.

De esta forma, también surge como producto de la necesidad inminente de eficientar el desempeño en el servicio público.

Luego entonces, nosotros sostenemos que la figura del Servicio Profesional de Carrera es *sui generis*, en razón a que no la podemos ubicar como una categoría independiente, al tratarse de una figura creada por mero practicismo, ya que debemos considerar al servidor público de carrera, como un empleado de confianza que goza de derechos derivados de cierto grado de modernidad y/o avance, luego de que dicha categoría a lo largo del tiempo ha quedado desprotegida, por contar solo con la prestación de protección al salario y las garantías de seguridad social.

Como un avance más hacia la democratización, la figura jurídica del Servidor Público de Carrera, se caracteriza por conceder más garantías laborales porque aún cuando no podemos hablar de inamovilidad, si se puede decir que existe cierta **estabilidad relativa**, ello porque su permanencia en la Administración Pública Federal depende solo del servidor público de carrera, como resultado de un buen desempeño laboral y su respectiva acreditación vía evaluación.

También se reconocen derechos tales como:

- Remuneración, beneficios y estímulos
- Acceso a un cargo distinto
- Capacitación y actualización
- Evaluación hasta en dos ocasiones para el caso de no aprobar la primera
- Participación en el Comité de Selección al tratarse de una jerarquía inferior
- Promoción de medios de defensa contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma
- Indemnización para el caso de despido injustificado

- Goce de licencias o permisos y diversas figuras que conceden el reconocimiento de diversos derechos a servidores públicos que por la naturaleza de las funciones que desempeñan, encuadran o podemos situar o ubicar en la categoría de “confianza”.

Ahora bien, como ya anotamos en el capítulo anterior, esta figura jurídica del servidor público de carrera está regulada fundamentalmente por la Ley del Servicio Profesional de Carrera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, por lo que a continuación nos avocaremos al análisis del artículo 60 de la misma, ya que es precisamente uno de los artículos relacionados con el tema central del presente trabajo.

4.2. Análisis del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Este artículo contiene las causas por las que el nombramiento puede dejar de surtir sus efectos, concluyendo en la terminación de la relación de trabajo a partir de determinado momento. Esto quiere decir que una vez producido el acontecimiento que condiciona dicha terminación, se extingue la obligación de prestar el servicio y la de pagar la remuneración correspondiente, al igual como sucede con todas las demás obligaciones.

A continuación, a la letra se inserta el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:

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

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

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

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

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

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

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

Al respecto, conviene que recordemos que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en individuales y colectivos.

Los individuales conllevan una acción que solo el trabajador ejerce, en tanto que los colectivos son ejercidos por un sector o grupo de trabajadores.

Ahora bien, los derechos individuales que se desprenden de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son:

- estabilidad laboral
- ascenso
- respeto de la jornada
- salario
- otros beneficios económicos
- descanso
- vacaciones y licencias
- pago de gastos por traslado
- permuta
- seguridad e higiene
- seguridad social

Para efecto de nuestra investigación, el derecho del trabajador al servicio del Estado al que atenderemos es la **estabilidad laboral** y las **causas que motivan la separación del empleo**.

La estabilidad en el empleo es tan importante en el ámbito de los derechos que la terminación de la relación de trabajo sólo se puede atribuir a consideraciones objetivas contempladas en la norma, de tal suerte que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consignan que:

“Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

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

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

III.- por muerte del trabajador;

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

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

- a) cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo,

y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el tribunal federal de conciliación y arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

La doctrina ha sostenido que este precepto abarca todas las causales de terminación, despido, cese o rescisión de la relación de trabajo tanto unilaterales, ordinaria como anormales o de incumplimiento, así:

“La renuncia del trabajador es una causa unilateral de conclusión del vínculo, el vencimiento del contrato por obra a tiempo determinado, la muerte del trabajador y la incapacidad permanente podrían catalogarse como causas normales e involuntarias y el resto de las causales como de incumplimiento o violación de las obligaciones pactadas de naturaleza grave que también impiden la continuación del nombramiento”⁷⁸

Ahora bien, el referido artículo 46 en sus cuatro primeras fracciones, contempla la terminación de la relación de trabajo de una manera forzosa y unilateral por parte del titular sin necesidad de resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que se trata de medidas meramente administrativas como lo son: la acreditación de la muerte del trabajador o la certificación de su incapacidad física o mental.

⁷⁸ ITALO Morales, Hugo y Tena Suck, Rafael, Legislación Federal del Trabajo Burocrático. PAC. México. 1988. P. 73.

Por lo que hace a las diez causales que sí requieren de sustanciación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es así porque se busca evitar la discrecionalidad de la autoridad o titular que pudiera perjudicar en un momento dado al trabajador.

En lo que se refiere a la remoción del empleado contemplado en el antepenúltimo párrafo del artículo 46, relativo a la facultad del Titular de la entidad o dependencia respectiva para ordenar el cambio físico del empleado de un lugar o otro, ello debe ser así, una vez que se ha iniciado el juicio respectivo ante el Tribunal de jurisdicción burocrática.

En lo que respecta a la suspensión de la relación por incurrir el trabajador en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes, compañeros o familiares de unos u otros, etcétera. En este caso el Titular de la dependencia lo suspenderá con el visto bueno del sindicato. Para el caso en el que no esté de acuerdo el sindicato, la suspensión se demandará al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en tanto se resuelve la terminación o rescisión.

“La ley señala que el Tribunal debe proveer de plano, sin embargo pensamos que en este caso el Tribunal debe cubrir la garantía de audiencia al trabajador afectado, oyéndolo en el incidente en forma previa a resolver interlocutoriamente sobre la suspensión”.⁷⁹

Es importante tomar en cuenta, que tanto para la suspensión como para la terminación de la relación, conforme al artículo 46 bis de la ley burocrática “cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta circunstanciada”. En ella interviene por supuesto el trabajador, un representante del sindicato, los testigos de cargo y

⁷⁹ HERRAN Salvatti, Mariano, y Quintana Roldán, Carlos. Legislación Burocrática Federal. Porrúa. México. 1989. p. 53.

descargo, y dos testigos de asistencia. Y a esta acta se le agregarán los documentos necesarios.

Esta acta administrativa representa el documento base de la acción de rescisión, y sobre ello la Suprema Corte ha sostenido lo siguiente:

“Si en el juicio correspondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el Titular no demuestra haber cumplido con dichas exigencias, se está en presencia de un caso de improcedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar; por otra parte si el Titular cesa a un trabajador y éste aduce en el juicio que le cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el Titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento de la ley que por sí solo bastará para considerar que el despido fue injustificado”.

Amparo directo 9737*83. Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 6 de agosto de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Valliscán Roldán.

Amparo directo 7595/82. Edgar Pérez Cano. 13 de junio de 1984. 5 votos. Ponente Juan Moisés Calleja García. Secretaria: Catalina Pérez Bárcenas.

Amparo directo 2670/83. Maximiliano González Rivera. 28 de mayo de 1984. 5 votos. Ponentes: David Franco Rodríguez. Secretario: Augusto Benítez Hernández.

Amparo directo 5557/83. Álvaro Pedroza Meléndez. 24 de febrero de 1984. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Valliscán Roldán.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1984, Cuarta Sala, Pág. 23. (Jurisprudencia no. 21)

Por último, podemos afirmar que la consecuencia de un cese o despido injustificado, será la reinstalación con el pago de salarios caídos o la indemnización correspondiente (artículo 43 fracciones III y IV de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).⁸⁰

A continuación seguimos con el análisis del subsistema que en tratándose del Servicio Profesional de Carrera, es precisamente en el que se aborda el tema de separación del servidor público, ello por encontrarse por demás relacionado con el tema motivo de nuestro trabajo.

4.3. Análisis del subsistema de separación establecido en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El subsistema de separación está integrado por los procedimientos para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia, en los casos que se actualice alguna de las causas previstas en los artículos 52 y 60 de la LSPCAPF, así como cuando procede autorizar a un servidor público de carrera una licencia o la imposición de una suspensión temporal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal en el artículo 60, como ya lo anotamos, establece siete causales por las cuales el nombramiento de un servidor público de carrera deja de surtir efectos, sin responsabilidad para la dependencia:

- Renuncia formulada por el servidor público;
- Defunción;
- Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

⁸⁰ Cfr. MORALES Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México. 1995. p. p 118-123.

- El incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones establecidas en la Ley (artículo 11)
- Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia.
- No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño, y
- Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

Ahora bien, entre las causales que establece el artículo 60 de la Ley no se encuentra la de no aprobar la evaluación de la certificación de sus capacidades, que la propia Ley establece como un requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el artículo 52, misma que debemos agregar.

Sin embargo, el Reglamento la incorpora al regular los procedimientos de separación en el artículo 83 estableciendo que también se considerará como causa de separación.

Es importante mencionar que la doctrina ha distinguido las llamadas causas de **rescisión** de las de **terminación** de las relaciones laborales. Así el maestro Mario De la Cueva señala: "...la rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de los sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones. La terminación es la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la

interferencia de un hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patrones, que hace imposible su continuación...”⁸¹

Siguiendo la lógica de las definiciones anteriores son causas de terminación las previstas en las fracciones I, II, III y V del artículo 60 de la Ley y causas de rescisión las establecidas en las fracciones IV, VI y VII del artículo 60, incluyendo la no certificación de capacidades en dos oportunidades prevista en el artículo 52 de la LSPCAPF.

La importancia de esta distinción, para efectos prácticos y procesales es que las causales de terminación deben tener un tratamiento diferente a las de rescisión.

Es por ello que **el Reglamento en el capítulo décimo cuarto establece tres procedimientos** para las diferentes causales de separación, consagradas en la ley.

Sin embargo, nos avocaremos al estudio del procedimiento específico para la causal prevista en la fracción IV, del artículo 60 que se refiere al incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones establecidas en la ley, en el cual participa la Secretaría de la Función Pública para hacer una “valoración” en la cual se debe respetar la garantía de audiencia del servidor público de carrera.

Asimismo, el artículo 75, fracción IX de la LSPCAPF faculta al Comité Técnico de Profesionalización para determinar la procedencia de la separación de un servidor público de carrera y tramitar la autorización correspondiente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Esto provoca que se tenga que regular un procedimiento específico para esta causal de separación.

⁸¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México. 1999. p. p 241-242.

4.4. Análisis de los procedimientos para la separación del servicio profesional de carrera

Es precisamente el artículo 74 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el que prescribe que será responsabilidad de los Comités Técnicos de Profesionalización establecer los procedimientos específicos para el otorgamiento de licencias y para la separación de los servidores públicos de carrera, para lo cual deberán tomar en cuenta lo dispuesto en la Ley, el reglamento y las disposiciones aplicables en materia laboral.

Al respecto, consideramos necesario comentar que los Comités Técnicos de Profesionalización, están integrados por:

- El Oficial Mayor de la dependencia o su equivalente, quien lo presidirá;
- El titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la dependencia, o bien, por el servidor público de carrera del área de recursos humanos que designe el titular de la dependencia cuando en la misma no se cuente con aquél o se encuentre vacante el puesto. Dicho servidor público fungirá como secretario técnico, y
- Un representante de la Secretaría, que será el titular del Órgano Interno de Control en la dependencia, salvo que la propia Secretaría designe a otro servidor público.

Ahora bien, respecto a las atribuciones de los Comités Técnicos de Profesionalización en la dependencia deberán analizar la pertinencia de que subsistan dichos Comités en los órganos administrativos desconcentrados.

Sólo el Presidente de los multireferidos Comités Técnicos de Profesionalización en las dependencias, representa a éstas en el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera.

Las designaciones de representantes de la Secretaría de la Función Pública vigentes a la entrada en vigor del nuevo Reglamento, no sufren modificación alguna.⁸²

Ahora bien, en materia de separación, el primer procedimiento consignado por el Reglamento atiende a causas de terminación de las relaciones de trabajo.

De esta manera en los casos que establecen las fracciones I, II, III y IV del artículo 60 de la Ley, el procedimiento se centra en documentar la causal y con ello se procederá a dejar sin efectos el nombramiento respectivo.

Aunque la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal establece en el artículo 60, fracción V que se dejará sin efectos el nombramiento del servidor público de carrera cuando se le imponga una sanción por responsabilidad que implique la separación de su cargo o cuando sea **reincidente**, el Reglamento con mejor técnica puntualiza en el artículo 76 que la resolución debe determinar como sanción la destitución o inhabilitación del servidor público de carrera. Por otra parte, la reincidencia no es una sanción sino una característica que la puede agravar, pero que por sí sola no implica la separación de un servidor público.

La sanción de destitución se impone en los casos de infracciones graves a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos (fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de dicha Ley)

El segundo procedimiento se desarrolla respecto a la causal establecida en el artículo 60, fracción IV de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal y se refiere al incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público de carrera, respecto a las obligaciones que marca la propia Ley (artículo 11). El Comité Técnico de

⁸² http://www.spc.gob.mx/inicio_operadores.htm

Profesionalización previa valoración del Área de Quejas del Órgano Interno de Control será competente para determinar si se colma o no esta causal de separación.

De conformidad con el artículo 77 del Reglamento, bastará con que una conducta se realice más de una vez para incurrir en incumplimiento reiterado.

Cuando el servidor público de carrera incumpla diversas obligaciones, se podrá integrar un solo expediente, pero se deberá resolver cada incumplimiento en lo particular.

El procedimiento se desarrolla de la siguiente manera:

- En un plazo de treinta días hábiles, una vez que se notifique al servidor público de carrera el inicio del mismo.
- El servidor público de carrera tendrá un término de cinco días hábiles para que rinda un informe de justificación.
- La Dirección General de Recursos Humanos elaborará una determinación provisional y la enviará junto con el expediente al Área de Quejas.
- La valoración del Órgano Interno de Control se comunicará con la Dirección General de Recursos Humanos en un plazo de 7 días hábiles contados a partir de su recepción.
- La Dirección General de Recursos Humanos elaborará un proyecto de determinación para que el Comité Técnico de Profesionalización decida lo conducente.
- Una vez iniciado el procedimiento y de acuerdo a la gravedad del mismo se podrá suspender temporalmente al servidor público de carrera. Dicha suspensión podrá levantarse por el propio Oficial Mayor o su equivalente. El Comité determinará si dicho puesto se ocupará de manera provisional.
- Si el Comité Técnico de Profesionalización determina la separación del servidor público de carrera realizará de inmediato los trámites

necesarios para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente.

- Si el Tribunal no autoriza la separación, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que debió recibir en caso de que hubiera estado suspendido.
- Cuando el Tribunal resuelva autorizar la separación, el servidor público no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente.

Como puede verse, el procedimiento apuntado por el legislador y desarrollado (obligadamente) en el Reglamento es en extremo complejo y tortuoso.

Otro aspecto que es interesante comentar es el por qué del contenido del artículo 75, fracción V de la Ley, que obliga a buscar la separación del servidor público de carrera, mediante autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Al parecer esta disposición se inspira en lo establecido en los artículos 46, fracción V y 46 bis de la Ley Burocrática, que establecen que el titular de la dependencia debe demandar ante el tribunal mencionado, la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de base, cuando incurren en algunas de las causas justificadas de rescisión establecidas en el primero de los artículos citados, de la mencionada Ley Burocrática.

Esta situación, en la cual el titular de la dependencia tiene que acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a obtener la autorización del cese de un trabajador, ha sido criticada por la doctrina al plantear que resulta excesivo esperar, la mencionada autorización para el cese del trabajador.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que en las causales establecidas en la fracción V, del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Titular de la Dependencia no tiene facultades para cesarlos unilateralmente, sino que debe acudir ante el Tribunal Burocrático a demandar dicho cese.

El tercer procedimiento está regulado en el artículo 83 del Reglamento y se aplica en las causales establecidas en las fracciones VI y VII del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, así como en el caso de que el servidor público de carrera no apruebe la segunda evaluación para certificar sus capacidades en términos del artículo 52 de la Ley.

En estos casos, la Dirección General de Recursos Humanos integrará el expediente respectivo y comunicará tal situación al Titular de la dependencia para que determine la separación del servidor público de carrera.

Por otra parte, cabe señalar que la deficiente regulación procesal de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se pone de manifiesto en la frecuente aplicación supletoria de otros ordenamientos como la Ley Federal del Trabajo o el Código Federal de Procedimientos Civiles. La inclusión de las controversias entre los servidores públicos de carrera y las dependencias hace urgente la revisión de esta Ley para incluir un apartado específico para normar estos litigios.

La justicia que imparte el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es señaladamente lenta, toda vez que los asuntos se prolongan por años, lo que representa perjuicios para los trabajadores y para las dependencias, ya que por esta tardanza se tienen que pagar sumas importantes por salarios caídos.

4.5. Procedimiento para obtener licencias

Por lo que hace al procedimiento para obtener licencias, es importante anotar que, de acuerdo al artículo 61 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, la licencia es el acto por el cual el servidor público de carrera, previa autorización del Comité Técnico de Profesionalización puede dejar de desempeñar las funciones propias de su

cargo de manera temporal, conservando todos o algunos de los derechos que la Ley otorga.

Para que un servidor público de carrera pueda obtener una licencia deberá tener una antigüedad en el Sistema de al menos dos años. El Reglamento en su artículo 75 matiza esta disposición señalando que se podrá conceder licencias a los servidores públicos de carrera, cuando acrediten continuidad en los servicios prestados, en su calidad de libre designación.

Las licencias podrán ser concedidas con o sin goce de sueldo. La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un período similar; salvo que por una comisión o por capacitación fuera del lugar de trabajo, se otorgue por más tiempo.

El Comité Técnico de Profesionalización establecerá el procedimiento específico para otorgar las licencias.

Al concederse la licencia, el Comité Técnico de Profesionalización podrá señalar el nombre del servidor público que ocupará provisionalmente ese puesto. En estos casos se tiene que observar lo siguiente:

- Que se cuente con la autorización del superior jerárquico inmediato, así como del siguiente al puesto del servidor público al que se concedió la licencia, y
- Que posea los conocimientos y habilidades necesarias para desempeñar las funciones del puesto temporalmente.

Los servidores públicos de carrera que se hagan cargo de otra función deberán recibir puntuación adicional en su evaluación del desempeño.

4.6. Propuesta de reforma al reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal Centralizada.

Como vimos en el apartado anterior, la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su reglamento prevén en el subsistema de separación tres procedimientos. El más complejo de ellos es el previsto en la fracción IV del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y que se refiere al incumplimiento reiterado e injustificado del servidor público de carrera de las obligaciones que marca la ley. En este supuesto se hace intervenir al Órgano Interno de Control así como al Comité Técnico de Profesionalización antes de acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para solicitar la autorización de separación del servidor público de carrera.

La propuesta en este caso, es eliminar de la Ley la valoración del Órgano Interno de Control, del tal forma que la dependencia a través de la Dirección General de Recursos Humanos solicite directamente al Comité Técnico de Profesionalización la separación del servidor público de carrera, para que este comité a su vez la requiera al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En este contexto se tendría que reformar el reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para modificar el procedimiento en esta causal de separación.

Por consiguiente, los artículos que se propone reformar y/o derogar, quedarían de la siguiente manera:

Dice:

Artículo 78.- Cuando el servidor público de carrera incumpla diversas obligaciones, las DGRH podrán integrar un sólo expediente con las evidencias documentales de cada incumplimiento. En todo caso, el Comité Técnico de Profesionalización respectivo deberá, al emitir su determinación, pronunciarse respecto de cada uno de los incumplimientos que se hubieren señalado.

La determinación de si es o no injustificado el incumplimiento de sus obligaciones del servidor público de carrera, quedará a cargo del Comité Técnico de Profesionalización respectivo, el cual considerará la valoración que realice la Secretaría, a través del titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la dependencia y, determinará la separación del servidor público de carrera, cuando corresponda.

Debe decir:

Artículo 78.- Cuando el servidor público de carrera incumpla diversas obligaciones, las DGRH podrán integrar un sólo expediente con las evidencias documentales de cada incumplimiento.

La determinación de si es o no injustificado el incumplimiento de las obligaciones por parte del servidor público de carrera, quedará a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien determinará la separación del servidor público de carrera, cuando corresponda.

Artículo 79.- Una vez que se notifique al servidor público de carrera el inicio del procedimiento por incumplimiento reiterado de sus obligaciones, correrá un plazo de treinta días hábiles para que la dependencia determine si son o no injustificadas las conductas respectivas. Durante ese plazo, la DGRH deberá concederle al servidor público de carrera, un término no menor a cinco días hábiles para que rinda un informe de justificación, al que podrá acompañar los documentos y demás elementos que considere pertinentes. La falta de presentación del informe de justificación no invalidará el procedimiento.

Concluido el término para la presentación del informe de justificación, la DGRH elaborará la determinación preliminar, la cual enviará, junto con el expediente, al Área de Quejas del Órgano Interno de Control respectivo, para que valore si el procedimiento y la integración del expediente, se llevó a cabo tomando en cuenta lo dispuesto en la Ley, este Reglamento y las disposiciones aplicables en materia laboral.

La valoración de la determinación preliminar se comunicará a la DGRH, dentro del plazo de siete días hábiles contados a partir de su recepción.

La DGRH deberá subsanar las deficiencias que en su caso se hubieren detectado en el procedimiento o en la integración del expediente y presentará al Comité Técnico de Profesionalización el proyecto de determinación de separación o de archivo de la causa, para que éste, dentro del plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo, determine lo conducente. En consecuencia no será necesario acudir nuevamente al Área de Quejas. (**SE DEROGA**)

Dice:

Artículo 81.- Cuando el Comité Técnico de Profesionalización determine la separación del servidor público de carrera, realizará de inmediato los trámites necesarios para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente.

En el caso de que se hubiere suspendido al servidor público de carrera y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorice su separación del Sistema, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

Cuando el Tribunal resuelva autorizar la separación, el servidor público no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente.

Debe decir:

Artículo 81.- Cuando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determine la separación del servidor público de carrera, realizará de inmediato los trámites necesarios para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente.

En el caso de que se hubiere suspendido al servidor público de carrera y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorice su separación del Sistema, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

Cuando el Tribunal resuelva autorizar la separación, el servidor público no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente.

Dice:

Artículo 82.- Cuando se suspenda a un servidor público de carrera, el Comité Técnico de Profesionalización podrá señalar si ese puesto se ocupará de manera provisional.

Debe decir:

Artículo 82.- Cuando se suspenda a un servidor público de carrera, el titular de la dependencia podrá señalar si ese puesto se ocupará de manera provisional.

De esta manera, quedaría eliminada la valoración previa que al momento tiene que hacer el Comité Técnico de Profesionalización, así como la valoración que realiza la Secretaría a través del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la dependencia, en la cual determina la separación del servidor público de carrera.

Por lo dicho en los apartados precedentes, estimamos conveniente comentar que a mediano plazo se establecieran en consecuencia salas específicas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver las controversias que se susciten entre los servidores públicos de carrera y las dependencias además, del establecimiento de un procedimiento específico para resolver las mismas.

Por supuesto, consideramos necesaria la reforma de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con tres objetivos fundamentales, que quedarían como se indica a continuación:

- El reconocimiento en esta ley de los servidores públicos de carrera;
- El establecimiento de salas específicas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y
- El establecimiento de un procedimiento específico para resolver estas controversias.

Proponemos que el procedimiento sea más ágil, desconcentrado y expedito, respetando los derechos procesales de las partes, permitiendo al Tribunal Burocrático tramitar y resolver las controversias en un tiempo breve.

Por ello, estimamos necesario revisar y en su caso reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de que se establezcan salas y procedimientos específicos para conocer de las controversias que surjan entre estos servidores públicos y las dependencias. Esto implicaría revisar también la actual integración de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que su conformación no responde a las necesidades propias del Servicio Profesional de Carrera.

Las salas se integran por tres magistrados, un representante del gobierno, otro de los sindicatos burocráticos y el tercero designado por los dos anteriores. Los servidores públicos de carrera como trabajadores de confianza no tienen sindicato, por lo tanto serían sometidos a una jurisdicción inadecuada.

En ese tenor de ideas, sería conveniente establecer salas específicas con una integración diferente, con juzgadores especializados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La relación laboral de los servidores públicos de carrera y el Estado en su carácter de patrón, responde a una serie de factores que superan por demás la mera dirección y gestión de las personas, causando gran impacto institucional tanto político como administrativo, y por supuesto cultural de toda una sociedad que se torna día a día más evidente, logrando con ello la modernización progresiva de dicha relación de los servidores públicos con sus administraciones públicas y de éstas con los ciudadanos.

SEGUNDA.- Uno de los fines de la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es precisamente garantizar la permanencia en sus empleos; por lo que nosotros consideramos que resulta necesario observar, entre otras, la parte atinente al procedimiento de cese a causa del incumplimiento reiterado de las obligaciones, ya que al quedar en manos del titular de la dependencia que funja como patrón, la integración del expediente, no nos resulta del todo imparcial, y considerando que se trata de un conflicto individual de naturaleza eminentemente laboral, en nuestro concepto debería ser el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la autoridad competente para determinar lo conducente en los casos concretos.

TERCERA.- La naturaleza de la relación de trabajo que existe entre el Estado y los servidores públicos de carrera, para el caso de conflictos individuales de trabajo, es eminentemente laboral y por lo tanto la autoridad competente para dirimir estas controversias, siguiendo los principios que rigen el derecho laboral, tendrá que ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

CUARTA.- El servidor público de carrera es una figura jurídica sui generis, dado que no la podemos ubicar como una categoría más, ya que solo se trata de servidores públicos de confianza a quienes se les reconocen más derechos, pero a su vez adquieren más compromisos al profesionalizar el servicio público.

QUINTA.- Se propone simplificar el procedimiento para la separación de los servidores públicos de carrera, bajo el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que se refiere al incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones que le impone dicha ley a estos servidores públicos de carrera. Al respecto, se propone eliminar la valoración por parte de la Secretaría de la Función Pública a través del Órgano Interno de Control, ya que solo complica el procedimiento haciéndolo tortuoso, restándole agilidad y expeditéz. De esta forma la dependencia, a través de la Dirección General de Recursos Humanos y de su Comité Técnico de Profesionalización, requeriría directamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dicha separación. En este sentido, deberán reformarse los artículos 78, 81 y 82 y derogar el artículo 79 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

SEXTA.- Se propone la reforma de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, para que en esta norma se reconozca a los servidores públicos de carrera, como un tipo moderno de trabajadores de confianza; y se establezcan salas específicas con una composición ad hoc para conocer y resolver sobre las controversias que surjan entre estos servidores públicos y las dependencias, y que se establezca un procedimiento ágil, y expedito para resolver los conflictos en esta materia.

SÉPTIMA.- Atendiendo al proceso de democratización por el que pasa el país, mismo que requiere en general de avances constantes como lo es, la implantación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en el cual para lograr la profesionalización del servicio público, entre otros aspectos, debemos verificar si las normas vigentes atienden a las necesidades del momento actual, por tanto, consideramos que en el caso concreto del procedimiento de cese de un servidor público de carrera, es necesario reformar y/o derogar artículos del reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con la

finalidad de cumplir con el principio de economía procesal y demás requisitos de expeditéz.

OCTAVA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para dirimir conflictos individuales de trabajo y, dado que el Servidor Público de Carrera es un servidor público de confianza, deberá ser dicho Tribunal la autoridad competente para cesarlo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999.

ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. Tercera edición. Porrúa. México. 2002.

ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décimo séptima edición. Porrúa. 2000.

ARROYO Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. México. Porrúa. 2000.

BOLAÑOS Linares, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México. 2003.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. Vigésima edición. Heliasta. Buenos Aires-República Argentina. 1981.

CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I. Segunda edición. Cárdenas editor, México. 2001.

CEDILLO Hernández, Miguel Ángel. Los desafíos de una nueva normatividad. Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. Editor Mauricio Merino. CIDE-AFP. México. 2006.

DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima segunda edición. Porrúa México. 2002.

DE BUEN, L. Néstor. Derechos del trabajador de confianza, Colección Nuestros Derechos, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1999.

GARCÍA Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo quinta edición. Porrúa. México. 1993.

GUERRERO, Omar. El funcionario, el diplomático y el juez. UG-IAPG-INAP-Plaza y Valdés Editores. México. 1998.

GUTIERREZ y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 2003.

HARO Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública - Porrúa, México, 2000.

HERRAN Salvatti, Mariano, y Quintanar Roldán, Carlos. Legislación Burocrática Federal, Porrúa, México, 1989.

LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México, SECOGEF-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MORALES Hugo talo y Tena Suck, Rafael. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, PAC, México, 1989.

MORALES Paulin, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.

MARTÍNEZ Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Porrúa. México. 2005.

MELÉNDEZ George, León Magno. Derecho Burocrático: incertidumbre jurídica. Porrúa, México, 2005.

OVALLE Favela, José. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. México, 1981.

REYNOSO Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México, 1999.

SERRA, Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décimo primera edición. Porrúa. México.1982.

SÁNCHEZ Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Volumen I. Editorial Oficina Asesores del Trabajo. México.1967.

TRUEBA Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Sexta edición. Porrúa. México.1981.

TREVIÑO Mugerza, Darío. Servicio Profesional de Carrera. El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Editor Red Mexicana de Servicio Profesional A.C., Vol. IV, núm. 8, México, segundo semestre de 2007.

LEGISLACIÓN

Agenda Laboral 2008. Ley Federal del Trabajo, reglamento y otras disposiciones conexas en materia laboral. México, D.F. Ediciones Fiscales ISEF. 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SISTA. México.2008.

Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Porrúa. 81ª. México. 2000.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. México. D.F. Sista.2005.

Agenda de la Administración Pública Federal 2008, Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. México. Ediciones Fiscales ISEF.2008.

JURISPRUDENCIA

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 9367/88. Instituto Nacional del Consumidor. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica (sic) García. Secretario: Eduardo Sánchez Mercado.

Nota: Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989. Página: 834. Tesis Aislada. Materia: Laboral.

Amparo directo 9737/83. Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 6 de agosto de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Valliscán Roldán.

Amparo directo 7595/82. Edgar Pérez Cano. 13 de junio de 1984. 5 votos. Ponente Juan Moisés Calleja García. Secretaria: Catalina Pérez Bárcenas.

Amparo directo 2670/83. Maximiliano González Rivera. 28 de mayo de 1984. 5 votos. Ponentes: David Franco Rodríguez. Secretario: Augusto Benítez Hernández.

Amparo directo 5557/83. Álvaro Pedroza Meléndez. 24 de febrero de 1984. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Valliscán Roldán.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1984. Cuarta Sala. Pág.23. (Jurisprudencia no. 21)

O T R A S F U E N T E S

ATWOOD, Roberto. Diccionario Jurídico 1982. Bazán editor y distribuidor. México, 1997.

CAPON Filas, Rodolfo y Eduardo Giorlanoin. Diccionario de Derecho Social. “Relación individual de trabajo”. Rubinzal y Culzoni S.C.C. Editores. Argentina. 1987.

DE PINA, Rafael. Rafael de Peina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésimo séptima edición. Porrúa. México.1999.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Bibliográfica Argentina.1954.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I. Editorial Temis. Bogotá-Colombi.1991.

FERNANDEZ Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires.1981.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH.

Décima quinta edición. Porrúa-UNAM, México.2001.

MORENO Rodríguez, Rogelio. Diccionario Jurídico: economía, sociología, política, ecología. La Ley, Buenos Aires, 1998.

Real Academia Española. Diccionario Básico Jurídico.Tomo I. Vigésima primera edición. Madrid. 1992.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. Vigésima primera edición. Madrid. 1992.

TRUEBA Urbina, Alberto. Diccionario de Derecho Obrero. Segunda edición. Botas. México. 1957.

VILLA-REAL Molina, Ricardo. Diccionario de Términos Jurídicos. Granada.1999.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/.htm?l=13>

<http://pnd.presidencia.gob.mx>

[http://www.normateca.gob.mx/Archivos/42 D 1565-26-03-2008.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/42_D_1565-26-03-2008.pdf)

Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006. Diario Oficial de la Federación. Martes 16 de agosto de 2005.

<http://www.spc.gob.mx/inicio operadores.htm>