

24
524



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**CONSIDERACIONES SOCIO-JURIDICAS EN TORNO
AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**



TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

LUIS MANUEL MORENO CARDENAS

MEXICO, D. F.

1986



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. 06/86

15 de enero de 1986.

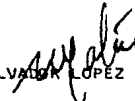
C. COORDINADOR GENERAL DE LOS
SERVICIOS ESCOLARES DE LA U.N.A.M.,
P R E S E N T E .

El alumno LUIS MANUEL MORENO CARDENAS, pasante de la carrera de Licenciado en Derecho, estuvo inscrito en este Seminario a mi cargo elaborando la tesis titulada "CONSIDERACIONES SOCIO-JURIDICAS EN TORNO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL" que fue dirigida por el Lic. Mario Ayluardo Saul,

Habiendo llegado a su fin el mencionado trabajo el alumno Moreno Cárdenas, lo presenta a mi consideración como director de este Seminario y después de haberlo leído considero que reúne todos los requisitos que marca el Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado, por lo que tengo a bien autorizar que dicha monografía se IMPRIMA y sea presentada en el examen profesional correspondiente.

Sin otro particular le reitero las seguridades de mi más alta consideración.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. SALVADOR LÓPEZ
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

SLM'egr.

Advertencia

Es conveniente señalar que este trabajo fue terminado el día 10. de Septiembre de 1985; pocos días antes de los lamentables sucesos que afectaron la ciudad de México los días 19 y 20 de Septiembre, siendo ésta precisamente, la razón por la cual no se avocó al estudio de la reubicación en el interior de la República de las unidades de la Administración Pública que resultaron afectadas, así como de los servidores públicos que laboraban en ellas.

Hoy más que nunca, el Servicio Civil de Carrera encuentra mayor justificación, pues la reubicación de los servidores públicos en la provincia implica un cambio total en sus vidas, un esfuerzo que no debe verse amenazado con el cambio de titulares en los diversos órganos administrativos, que pudiera afectar la estabilidad laboral de los citados servidores públicos.

INTRODUCCION

Objeto.- El presente estudio tiene como cometido, el de analizar los aspectos jurídicos y sociales del Servicio Civil de Carrera, así como la necesidad y posibilidad real de instrumentarlo en el ámbito de la Administración Pública Federal. Para tales efectos se ha dividido en tres capítulos, tratando el primero de ellos, acerca de la conceptualización, estructura y funcionamiento de la Administración Pública, en virtud de ser ésta el receptáculo de su aplicación y desarrollo; el segundo estudia los aspectos sociales y jurídicos del Servicio Civil de Carrera, ofreciéndonos tanto su marco sociológico como su marco jurídico, señalándonos también los fines que pretende alcanzar, enfocados estos desde el punto de vista gubernamental y también desde el punto de vista de los servidores públicos; el tercer y último capítulo es de contenido real, pues analiza los instrumentos legales existentes para la instrumentación del Servicio Civil de Carrera, explorando las posibilidades reales de su instrumentación y desarrollo en nuestro país, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de -

vista económico.

Marco Teórico.- La Administración Pública procura el cumplimiento de los fines ejecutivos del Estado, de entre los cuales destaca por su importancia, el de satisfacer en la medida de lo posible las necesidades colectivas y permanentes de la población, Para tales efectos la Administración Pública requiere de la existencia de órganos administrativos que satisfagan a aquéllas, órganos administrativos que para operar funcionalmente necesitan de la conjugación de los elementos objetivos y subjetivos que los conforman, siendo estos últimos los más importantes, en virtud de que el elemento humano idóneamente preparado, necesariamente propicia la eficiencia de la Administración Pública; de nada serviría un gran aparato administrativo sin el personal que lo haga verdaderamente funcional.

De esta manera, tenemos que precisamente el Servicio Civil de Carrera es un sistema de administración y desarrollo del personal al servicio del Estado, que respeta los derechos de los servidores públicos, y que encuentra su principal sustento en la capacitación permanente del personal y respeta, garantiza y enaltece instituciones tales como la estabilidad laboral y las promociones o

ascensos.

En otros países, el Servicio Civil de Carrera es conocido simplemente como Carrera Administrativa, en afán de distinguirlo claramente de la Carrera Judicial, sin embargo en nuestro país uno y otro términos son aceptados por los estudiosos de la Administración Pública, en virtud de lo cual, en el presente estudio se hará uso indistinto de ambos términos, dándoles el mismo contenido y significado.

Marco de Referencia.- La inquietud por la realización del presente estudio, nace a finales del año de 1984, durante la Administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, a raíz precisamente de su política contra la corrupción y en pro de una eficiente Administración Pública, encontrando el ambiente propicio para su desarrollo, en virtud del enorme contenido psicológico del Servicio Civil, en el Seminario de Sociología de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la asesoría y dirección del Lic. Mario Ay-luando Saúl hasta encontrar su finalización en el mes de Septiembre de 1985, con la iniciación de labores de la LIII Legislatura, que quizás, sea la señalada para propiciar la instauración del Servicio Civil de Carrera

en la Administración Pública Federal Mexicana.

Hipótesis.- La Sociedad reclama una eficiente, ágil y honesta Administración Pública y el medio más viable - para ese objetivo, es precisamente la instrumentación del Servicio Civil de Carrera en México; este trabajo se propone comprobar tal aseveración.

México D. F., a 10. de Septiembre de 1985.

CAPITULO I
LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. Concepto.- Estructura
y funcionamiento.

1. CONCEPTO.

La Administración Pública tiene por objeto el cumplimiento de los fines ejecutivos del Estado. Entendiendo por ejecutivas las funciones a cargo del Presidente de la - República (1).

Dentro de los fines del Estado, hallamos entre otros, el de la satisfacción en la medida de lo posible, de las necesidades colectivas del pueblo, a través de los servicios públicos. Sin embargo, en los Estados contemporáneos, "la Administración Pública encuentra nuevas perspectivas de actuación en el terreno económico y social, ampliando sus posibilidades de constituirse en agente -

1 Artículo 80 de la CPEUM, editada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985. pág. 231.

transformador de la realidad política y social" (2). Situación por la cual, la conceptualización de la Administración Pública ofrece constantemente nuevos matices a contemplar, los que en unión de los elementos tradicionales, suelen ser analizados por los estudiosos del Derecho Administrativo, poniendo mayor énfasis en uno u otro aspecto de la Administración Pública, de conformidad con los criterios o puntos de vista que se exponen a continuación:

- a) Material u Objetivo, que considera de especial importancia el objeto o finalidad que persigue la Administración Pública.
- b) Formal o Subjetivo, que otorga relevancia a los órganos del Estado, encargados de la Administración Pública, identificándola frecuentemente con el Poder Ejecutivo.

A los dos criterios anteriores podemos agregar uno más; el criterio dinámico, el cual no obstante estar sin duda alguna, inmerso en el criterio material u objetivo, merece especial consideración, en virtud de que la Administración Pública contemporánea se ha internado tras-

2 Faya Viesca, Francisco. Administración Pública, Ed. Porrúa, S.A., 1a. Edición, pág. 33.

cidentalmente en el campo de la política económica nacional, sentando las bases e instrumentos para su mejor desarrollo. La afirmación anterior encuentra su esclarecimiento en el hecho de que los Estados contemporáneos, han encaminado a sus administraciones públicas correspondientes, hacia la finalidad u objeto prioritario de vigorizar su política económica nacional.

Respecto de la conceptualización de la Administración Pública encontramos que por ejemplo, el maestro Gabino Fraga, considera que la ... "Administración Pública... debe entenderse como la administración desde el punto de vista formal, identificándose dentro del sistema constitucional con uno de los Poderes en los que se halla depositada la Soberanía del Estado, es decir, con el Poder Ejecutivo" (3).

En cambio Leonard D. White, define a la Administración Pública desde el punto de vista dinámico, considerando que "la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional" (4).

-
- 3 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 3a. Edición, pág. 317.
 4 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., 12a. Edición, pág. 78.

cidentalmente en el campo de la política económica nacional, sentando las bases e instrumentos para su mejor desarrollo. La afirmación anterior encuentra su esclarecimiento en el hecho de que los Estados contemporáneos, han encaminado a sus administraciones públicas correspondientes, hacia la finalidad u objeto prioritario de vigorizar su política económica nacional.

Respecto de la conceptualización de la Administración Pública encontramos que por ejemplo, el maestro Gabino Fraga, considera que la ... "Administración Pública... debe entenderse como la administración desde el punto de vista formal, identificándose dentro del sistema constitucional con uno de los Poderes en los que se halla depositada la Soberanía del Estado, es decir, con el Poder Ejecutivo" (3).

En cambio Leonard D. White, define a la Administración Pública desde el punto de vista dinámico, considerando que "la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional" (4).

-
- 3 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 3a. Edición, pág. 317.
4 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., 12a. Edición, pág. 78.

Para el Maestro Serra Rojas, "la Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación" (5).

Con este concepto, el Maestro Serra Rojas contempla los aspectos formal y material de la Administración Pública, pero deja de lado al aspecto dinámico de la misma. En igual sentido se pronuncian Pierre Escoube y el Maestro Miguel Acosta Romero, aunque estos últimos dos autores ofrecen una definición más amplia, englobando en sus conceptos, además del marco jurídico, los elementos tanto materiales como humanos y los procedimientos técnicos de que se vale la Administración Pública para su actuación y consecución de sus fines.

Así, el Maestro Acosta Romero, nos dice que la 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),

5 Ibid., pág. 79

su acción es continua y permanente, siempre 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 su parte, Pierre Escoube la conceptúa como "el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación" (7). A mi parecer es este último concepto, el más completo por las razones expuestas, sin embargo puede enriquecerse aún más, haciendo alusión expresa del papel transformador de la realidad política, social y económica de la nación, que tiene la Administración Pública contemporánea.

Así, para concluir este punto diremos que la Administra

6 Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., 4a. Edición, pág.63.
7 Serra Rojas, Andrés, Op. cit. pág. 78.

ción Pública, es un Órgano de gobierno constituido por las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, que con el conjunto de medios de acción, elementos humanos, elementos patrimoniales y procedimientos técnicos de que dispone, busca la relación dialéctica entre las necesidades colectivas permanentes del pueblo y su posible satisfacción, dentro del marco jurídico que le señalan la Constitución y las leyes administrativas, to mando un papel intervencionista, transformador y rector de la política económica nacional.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Para la mejor consecución de sus fines, la Administración Pública Federal se clasifica según lo dispuesto por el artículo 90 Constitucional, en Centralizada y Pa raestatal, de conformidad también con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federa ción, que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, definiendo y sentando además, las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Así, tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 2o., nos explica con qué dependencias contará la Administración Pública Centralizada, para el despacho de los negocios administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, en los siguientes términos:

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado.
- II.- Departamentos Administrativos.

De la misma manera el artículo 3o. de la ley citada, nos explica con qué entidades cuenta la Administración Pública Paraestatal, para el auxilio del Poder Ejecutivo Federal en el despacho de sus negocios:

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I.- Organismos Descentralizados.
- II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de

Fianzas, y SOCIEDADES NACIONALES
DE CRÉDITO (8), y
III.- Fideicomisos.

Ahora bien, cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, reciben el nombre genérico de Organos Administrativos, pues de una u otra manera constituyen la Administración Pública Federal y se encargan de la actividad o función administrativa del Estado, siendo esta última, el instrumento básico de la Administración Pública, a través de la cual se llevan al cabo la prestación de los servicios públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas y permanentes del pueblo.

Una vez hechas las observaciones anteriores, es pertinente aclarar de conformidad con la opinión de maestro Serra Rojas que "la estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de reali-

8. Con la expropiación de la banca privada, decretada por el Ejecutivo Federal el 10, de Septiembre de 1982, motivadora de la reforma al artículo 28 Constitucional, y siendo ésta a su vez, el origen de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1982, se establecieron dos tipos de instituciones de crédito: las instituciones nacionales de crédito y las sociedades nacionales de crédito. Sin embargo a la fecha, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no ha sido reformada para contemplar dentro de la Administración Paraestatal a las sociedades nacionales de crédito, pero no obstante esta situación, en el presente estudio se hace la adición, con el afán de ofrecer una clara visión de la estructura de la Administración Pública Federal.

zar la función administrativa" (9). Y respecto del órgano administrativo, Rogelio Martínez Vera, nos dice:

"El órgano administrativo está necesariamente formado por dos elementos, objetivo uno y subjetivo el otro. El elemento objetivo está constituido por el conjunto de atribuciones que ese órgano debe realizar en nombre y representación del estado de acuerdo con su competencia que en todos los casos se deriva necesariamente de la Ley. El segundo elemento está formado por la persona encargada de manifestar su voluntad en nombre y representación del órgano administrativo, resultando de ello que para que el Estado pueda actuar necesita que existan simultáneamente estos dos elementos, que son necesariamente correlativos" (10).

De lo anterior expuesto, se desprende que hablar de la estructura de la Administración Pública, entraña la necesidad de hablar de su funcionamiento, pues es precisamente uno de los elementos del órgano administrativo el que le da vida y acción a éste, me refiero al elemento subjetivo, pero claro, dentro del marco legal del elemento objetivo, entendido éste como el conjunto de atribuciones que por ley le corresponden a determinado órgano administrativo.

Tenemos entonces, que los órganos administrativos, como

9 Serra Rojas, Andrés, Op. cit. pág. 365.

10 Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. Ed. Banca y Comercio, S.A., 1a. Edición, pág. 149.

personas morales requieren para manifestar su voluntad, de la actividad intelectual o material de personas físicas que busquen atender los propósitos del Estado.

Ahora bien, la denominación que se les dá genéricamente a estas personas físicas, es la de trabajadores del Estado; sin embargo, en los diversos cuerpos legislativos relacionados con el empleo público, se les llamó sin regla fija alguna, funcionarios públicos o bien, empleados públicos, sin precisarse los efectos jurídicos de esta clasificación, misma que paulatinamente va perdiendo su vigencia, para que en la actualidad se les englobe bajo el rubro general de trabajadores del Estado, equiparando esta denominación a la de servidores públicos, en razón de que asumen tal carácter todos aquellos trabajadores del Estado que ubicados en el ámbito de la Administración Pública, no tienen otra función que la de servir a la comunidad desde sus encargos en el empleo público.

Al respecto, resultan harto ilustrativos los conceptos emitidos por el Doctor Sergio García Ramírez, Procurador General de la República, en su comparecencia ante el Senado de la República el día 27 de Diciembre de 1982, mismos que se transcriben a continuación:

"...nuestra Ley Suprema ha cambiado sus disposiciones sobre lo que era antes la responsabilidad de funcionarios y empleados y es ahora la de los servidores públicos. Con la nueva designación adoptada para fines de responsabilidad, y en su correspondiente ámbito personal de validez normativa, se pone énfasis en el carácter con que se ejerce la función pública: jamás un privilegio, sino siempre un servicio.

Resuenan en este extremo las consideraciones formuladas, a tal propósito, en el excelente dictamen redactado por las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado, cuando tras recordar el título que a sí mismo se dio Morelos como "Siervo de la Nación", indicaron: "Se abandona...La designación de funcionario, y, se adopta la de servidor, pues no es la función lo que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales de gobierno, sino precisamente el servicio a los demás, la función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento toral de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas" (11).

Así, en este orden de ideas, los servidores públicos se clasifican principalmente, en trabajadores de confianza y trabajadores de base, atendiendo al criterio de las funciones que desempeñan unos y otros: correspondiendo a los trabajadores de confianza, de acuerdo con el ar-

11 Diaro de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LII legislatura. Período Ordinario. Año I. Tomo I. Número 54, pág. 18-19.

título 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Ser
vicio del Estado, reformado el 12 de Enero de 1984, -
principalmente aquellas funciones de dirección que con-
fieren representatividad e implican poder de decisión,
entre otras. Y por exclusión, correspondiendo a los -
trabajadores de base todas aquellas funciones operati-
vas en los negocios públicos, en razón de lo cual, tan
sólo acatan las directrices que les son marcadas por -
los responsables de los citados negocios públicos.

En conclusión, es a mi parecer el servidor público, el
elemento trascendente de la Administración Pública, -
pues la eficiencia de ésta, depende directamente de la
capacidad y preparación del elemento humano, a través
de la técnica al servicio de la política; situación que
de no realizarse bajo el marco adecuado de la instaura-
ción del Servicio Civil de Carrera en la Administración
Pública Federal, no podría redundar jamás en la optimi-
zación de la función administrativa.

CAPITULO II
ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DEL SERVICIO
CIVIL DE CARRERA

1. MARCO SOCIOLOGICO.- 2. MARCO
JURIDICO.- 3. FINES DEL SERVICIO
CIVIL DE CARRERA

1. MARCO SOCIOLOGICO

La instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, debe responder a la realidad social del Estado donde pretende aplicarse, buscando garantizar la eficiente prestación de la función administrativa, a través de la correcta administración del personal a su servicio, o dicho de otra forma, de los servidores públicos, respetando siempre los derechos de estos como trabajadores.

Así, al instaurarse un Servicio Civil de Carrera respetuoso de los derechos laborales de los servidores públicos, éste viene a traducirse como una política social del Estado, que busca primordialmente acabar con el arbitrio de los gobernantes para con los servidores públicos y con el consecuente desvío de poder al que no solamente la base burocrática se encuentra expuesta, sino -

también toda la Sociedad.

Por otro lado, el Servicio Civil de Carrera, como técnica de administración de personal, se traduce también, como una técnica administrativa que busca encontrar la máxima utilidad en su sistema, en pro de una eficiente Administración Pública.

Ahora bien, el Servicio Civil de Carrera, tanto como política social del Estado, como técnica administrativa, debe responder a los problemas planteados por la vida social, en la particular y concreta situación histórica donde pretende instaurarse, dotándosele además, de aplicación obligatoria, para garantizar el cumplimiento de los fines que pretende, ya sean gubernamentales o de los servidores públicos.

A. El Servicio Civil de Carrera como Política Social

"La sociedad es el punto de partida con sus necesidades, carencias e ideales, ella demanda medios políticos para que pueda ser debidamente atendida. El Estado, a través de sus órganos, recoge estas inquietudes y las transforma en leyes, planes y medios administrativos" (12).

En la actualidad, no debe ignorarse el hecho de que los

12 Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 91

servidores públicos en nuestro país, constituyen un grupo social de proporciones respetables, pues "el desmesurado crecimiento de la población, con las consecuentes presiones de un país con muchas necesidades, ha obligado al gobierno no sólo a aumentar su campo de acción en la economía del país, sino también a ensanchar su aparato burocrático" (13). Lo anterior trae como consecuencia que la burocracia mexicana, ahora más que nunca, - constituya un grupo social numerosísimo y de una fuerza social latente insospechada. Esta situación, unida al hecho de que las condiciones actuales de trabajo de la burocracia, de ninguna manera resulten ventajosas o al menos como en otros tiempos, decorosas, hace manifiesta la necesidad del establecimiento de normas tendientes a proteger la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, que promuevan la capacitación permanente de los mismos, que respeten cabalmente el derecho de ascenso y algo muy importante, que garanticen una retribución económica justa y en función a las responsabilidades que se involucren en cada puesto. Así pues, la realidad social actual de los servidores públicos en nuestro país, debe llamar la atención del Estado, para que éste proporcione a sus servidores las condiciones de trabajo que -

13 Faya Viesca, Francisco. Op. cit., pág. 33

les estimulen en la búsqueda y logro de una Administración Pública honesta y eficiente, lo que consecuentemente le retorne a la burocracia, su dignidad perdida; proporcionándole además la calma y estabilidad que como grupo representativo de una sociedad, no debe perder.

Es por lo anterior expuesto, que la instauración del Servicio Civil de Carrera en nuestro país debe revelarse como una verdadera política social del gobierno, que necesaria y fundamentalmente debe ofrecer al servidor público garantías de estabilidad y seguridad en sus empleos; estabilidad y seguridad que no estén más limitadas que por los casos y supuestos previstos por la ley. Debe también proporcionar programas de capacitación permanente del personal, incentivando a los servidores públicos a hacer carrera administrativa, con el debido apoyo en sistemas escalafonarios adecuados y verdaderamente funcionales, y algo muy importante, la necesidad de retribuir económicamente a los servidores públicos con verdadera justicia y en función a las responsabilidades que se involucren en cada puesto; sin olvidar que el servidor público existe para el puesto y no el puesto para el servidor público. Resulta pues, sin temor a equivocación, que la instauración de un Servicio Civil de Carrera que proporcione las garantías y ventajas expuestas, a

la postre despertará en los servidores públicos la lealtad a sus Instituciones y la vocación de servicio, que redunden en la optimización de la Administración Pública.

B. El Servicio Civil de Carrera como Técnica Administrativa.

Cuando la administración requiere de los mejores y más precisos medios para alcanzar las metas que se propone, estamos en presencia de la técnica de la administración, dicho de una manera concreta, estamos en presencia de una técnica administrativa (14).

Es importante aclarar que en el Servicio Civil de Carrera, enfocado éste como una técnica administrativa, el servidor público de ninguna manera debe considerarse - como un medio, sino como uno de los fines mismos del - Servicio Civil, siendo precisamente los medios a que hacemos alusión todos aquellos recursos materiales y técnicos que permitan el logro de los fines del Servicio Civil, tales como la estabilidad laboral, la capacitación y los ascensos entre otros.

Entonces, al enfocar al Servicio Civil de Carrera como una técnica administrativa, debe éste, necesariamente y de conformidad con los criterios y terminología del maestro Agustín Reyes Ponce (15), participar de las fases de la administración (mecánica administrativa y dinámica administrativa) y de los elementos de la misma (previsión, planeación, organización, integración, dirección y control), resumiéndose unos y otros en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera en nuestro país, en la búsqueda de una eficiente, ágil y honesta Administración Pública, a través de la previa determinación del marco tanto administrativo como jurídico que hagan posible entre otros aspectos, la continuidad de los planes y programas adoptados por la misma, organizando e integrando cabalmente los medios que se requieren para tal empresa con la adecuada dirección y coordinación de los esfuerzos respectivos, sin olvidar la constante evaluación de los logros y avances registrados.

De lo anterior anotado, resulta manifiesto que la instauración del Servicio Civil de Carrera en la actual Administración caracterizada por la preponderante corriente

15 Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, teoría y práctica. Tomo I, Editorial Limusa-Wiley. México 1973; 10a. Edición.

tecnócrata, no debe verse afectada por las degeneraciones en la aplicación de la técnica que ocasionalmente han matizado dicha forma de gobierno, sino más bien requiere en resumen de la aplicación racional de la técnica para la consecución de sus fines.

En síntesis y a manera de conclusión, inferida de lo ya expuesto, diremos que la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, es una necesidad de carácter social que para ser satisfecha y para lograr la máxima eficiencia de la Administración Pública, como uno de sus fines, requiere de la aplicación racional de la técnica en sus procesos o fases, ya sean estáticas, ya sean dinámicas.

En consecuencia, el Servicio Civil de Carrera viene a revelarse ante nosotros como una política social del Estado, que debe ser llevada a cabo, a través de las técnicas administrativas adecuadas para la cabal consecución de sus fines.

2. MARCO JURIDICO

A. Constitucional

Es conocido de todos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley suprema de la Unión a cuyas normas deberán arreglarse los demás cuerpos legales del Estado, sin contravenir en momento alguno sus disposiciones, debiendo por lo tanto toda institución jurídica, encontrar sustento en primer término, en la Constitución Política.

Sin embargo encontramos que en nuestro país, el Servicio Civil de Carrera carece de marco jurídico constitucional y es sólo a través de un concienzudo análisis jurídico doctrinal, que puede abordarse el estudio del Servicio Civil de Carrera en la Constitución Política.

Como ya quedó anotado con anterioridad, el Servicio Civil de Carrera es un sistema de administración del personal al servicio del Estado, respetuoso de los derechos laborales de los servidores públicos. Dentro de los de rechos laborales mencionados, hallamos entre otros, la estabilidad en el empleo, la capacitación del personal y el derecho de ascenso, los que en unión de otros aspectos fundamentales del Servicio Civil de Carrera, -

tales como lo son su ámbito personal de aplicación y la designación de los servidores públicos, habremos de analizar en adelante interpretando doctrinalmente los dispositivos constitucionales relativos.

Designación del Personal.- La designación de los servidores públicos como personal trabajador de la Administración Pública, se encuentra regulada por el artículo 123, apartado B, fracción VII de la Constitución Política, el cual dispone:

Artículo 123. 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.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

.....

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

La disposición constitucional transcrita, delega en la ley reglamentaria, la facultad de determinar los sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes a la carrera administrativa y sobre este particular, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece lo siguiente:

Artículo 12. Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra de terminada o por tiempo fijo.

Como se aprecia, genéricamente los aspirantes a la carrera administrativa prestarán sus servicios en virtud de nombramiento, pero la ley es omisa en cuanto a la determinación de los presupuestos de dicho nombramiento, razón por la cual en los diversos órganos administrativos no se sigue un criterio uniforme en cuanto a la selección del personal, lo cual redundando frecuentemente en detrimento de la función administrativa, pues usualmente se echa mano de sistemas de reclutamiento poco fiables como el de la designación libre, en el cual difícilmente se pueden apreciar con objetividad los conocimientos y aptitudes de los aspirantes a la carrera administrativa.

Sin embargo, el hecho de que el Artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no sea lo suficientemente explícito en cuanto a la determinación de sistemas para evaluar conocimientos y aptitudes de los aspirantes al Servicio Civil, no significa una laguna total en la ley acerca del particular que nos ocupa, pues la facultad de determinación de los sistemas que estamos estudiando puede hallarse implícita, en la fracción VI del artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Artículo 88. Las condiciones generales de trabajo establecerán:

.....

VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

De donde se infiere que la determinación de sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes al Servicio Civil, se traducirá a la postre en eficacia en el trabajo, del elemento seleccionado.

Esta tarea debe ser preocupación constante de los Titulares de los órganos administrativos, para que al menos se contemplen dichos dispositivos en las Condiciones Generales de Trabajo de su respectivo órgano administrativo.

Estabilidad en el empleo.- Los servidores públicos de base gozan de inamovilidad en sus cargos, o dicho de otra manera, gozan de estabilidad en sus empleos.

Al respecto la fracción IX del apartado B del artículo 123 Constitucional, dispone en su parte conducente, lo siguiente:

.....

- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

De la disposición transcrita surge la interrogante acerca de lo que debe entenderse por trabajadores, pues como sabemos existen dos grandes grupos de trabajadores al servicio del Estado: los trabajadores de base y los trabajadores de confianza.

De una manera superficial, pudiera entenderse que la disposición anterior se refiere a todos los trabajadores al servicio del Estado, pero del análisis más profundo y en

relación con lo dispuesto por el artículo 89 fracción II de la Constitución Política, podemos concluir que tan sólo se refiere a los trabajadores de base, pues es conocido de todos que los trabajadores de confianza únicamente gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la Seguridad Social, careciendo de estabilidad en sus empleos, en virtud de que las funciones que tienen encomendadas son de carácter trascendente para los destinos de la Administración Pública, y por esa razón debe existir una amplia flexibilidad en la designación y remoción de quienes los desempeñan.

Cabe aclarar que en relación con la fracción comentada, será la ley reglamentaria, la encargada de establecer las causas por las cuales los servidores públicos de base, podrán ser cesados o suspendidos justificadamente. Además, para el caso de que se dé la separación injustificada, otorga al trabajador el derecho a optar por su reinstalación o bien, por su indemnización, previo el juicio correspondiente. Y otorga también para los casos de supresión de plazas, el derecho a que se proporcione al agraviado otra equivalente o bien, en su caso, a la indemnización correspondiente. Las causales de cese serán expuestas y analizadas con detenimiento más adelante.

Derecho de ascenso.- El derecho de ascenso de los servidores públicos de base, se encuentra considerado también en el artículo 123 Constitucional, apartado B en su fracción VIII, la cual a la letra dice lo siguiente:

.....

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón/a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos de su familia.

Como puede observarse, la fracción en estudio dispone que el derecho de ascenso se organizará de acuerdo al sistema escalafonario, estableciendo de una vez los factores sobre cuya base se otorgarán los ascensos, mismos que la ley reglamentaria del apartado B califica como factores escalafonarios y que después serán analizados con más detalle en este mismo capítulo. Asimismo, establece que para los casos de igualdad de condiciones, se otorgará el ascenso a aquel trabajador que represente la única fuente de ingresos para su familia. El escalafón burocrático será analizado en detalle, más adelante, a la luz de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cargos de confianza.- El artículo 123 en su apartado B

fracción XIV, dispone lo siguiente en relación con los cargos o puestos de confianza:

.....

- XIV. 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.

La fracción transcrita, delega también en la ley reglamentaria la facultad o la determinación de los cargos o puestos de confianza, y dicha ley hace lo propio en su artículo 5o., mismo que después será analizado. Asimismo, señala que las personas que los desempeñen gozarán de las medidas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. Sin embargo, la Constitución no es suficientemente explícita en cuanto a la determinación de los derechos laborales de los empleados de confianza, pues si bien consagra el derecho al goce de las normas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, no aclara si dichos empleados gozarán también de estabilidad en sus empleos y del derecho a los ascensos. No obstante el silencio Constitucional al respecto, por su parte la ley reglamentaria en su artículo 8o., excluye a los trabajadores de confianza del régimen de la propia ley, negándoles en con-

secuencia, la ya mencionada estabilidad laboral y los derechos de ascenso organizado.

Independientemente de lo anterior, la aparente laguna constitucional se diluye aplicando al caso el artículo 89 fracción II de la Constitución Política, la cual dispone que el Presidente de la República tendrá la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes, y es éste precisamente, el caso de los empleados de confianza. A continuación se transcribe la disposición Constitucional:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

.....

- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

De acuerdo con lo anterior expuesto, resulta fácil con-

cluir que el coto natural del Servicio Civil de Carrera, viene a ser precisamente el cargo de confianza, pues el hecho de que éste carezca de estabilidad impide que se generen las demás prerrogativas inherentes al Servicio Civil.

B. Otros ordenamientos.

El marco jurídico legal del Servicio Civil de Carrera en encuentra su principal sustento en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, siendo oportuno aclarar que si bien dicha ley regula aspectos básicos del Servicio Civil de Carrera, tales como el ingreso al servicio, la estabilidad laboral, la capacitación y el ascenso de los servidores públicos, lo hace en algunos casos de manera precaria y superficial, sin embargo, el presente estudio los aborda con la seriedad necesaria y procura marcar las limitaciones de la ley y sus posibles soluciones, esto último con apoyo en las recientes reformas a los lineamientos legales aplicables de una u otra manera a la carrera administrativa.

Sólo resta aclarar, que el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, así como su

respectivo reglamento, serán objeto precisamente del tercer y último capítulo de este trabajo, en virtud de lo cual en éste no se abordarán para su estudio.

a) Ambito personal de aplicación

En los esquemas de organización de la Administración Pública, se encuentran claramente delineados tanto los - puestos directivos como los puestos operativos. Los - puestos directivos llevan a costas la responsabilidad de emitir las directrices de ejecución y las políticas a seguir, para llevar a cabo los planes y programas de la Administración Pública, en tanto que los puestos operativos, tienen la responsabilidad de ejecutar las acciones tendientes al efectivo cumplimiento de los planes y programas ya mencionados, siempre bajo las directrices que les sean marcadas por los directores de los destinos de nuestra administración.

Siendo uno de los fines del Servicio Civil de Carrera, el de lograr la continuidad de los planes y programas de la Administración Pública, resulta lógico pensar que para el logro de tal empresa, son precisamente los servidores públicos encargados de las funciones operativas los que deben gozar de los beneficios del servicio ci-

vil, pues ello permitirá garantizar la continuidad de esfuerzos para el cabal cumplimiento de los ya muchas veces citados, planes y programas de la Administración Pública; en tanto que los más altos niveles de la administración, encargados de la dirección de los esfuerzos respectivos, deben contar con la más amplia flexibilidad en lo que respecta a la designación y remoción de los responsables de dichos cargos, pues estos invariablemente involucran una especial confianza en quienes los desempeñan.

Es por lo anterior, que tomando en consideración la operatividad y la dirección o mando en la Administración Pública, así como el hecho de que el Servicio Civil busca garantizar la continuidad de esfuerzos en la acción cotidiana de los servidores públicos con el objeto de alcanzar el logro de los objetivos y metas del gobierno, que se nos revela como límite natural del Servicio Civil, en cuanto a su ámbito personal de aplicación, el encargo de confianza, pues éste como ya sabemos, carece de estabilidad laboral y más aún, también carece de derechos es calafonarios.

De esta manera, habiendo quedado ya señalado el ámbito personal de aplicación del Servicio Civil de Carrera, tan sólo nos resta esclarecer el nivel jerárquico de -

alcance del propio Servicio Civil de Carrera, mismo que de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Único cuerpo legal con disposiciones relativas a la carrera administrativa), sólo podremos conocer por exclusión, en virtud de que este ordenamiento legal únicamente nos ofrece un catálogo de puestos de confianza, elaborado con base en el criterio de las funciones que dichos cargos involucran y que precisamente le dan ese carácter, disponiendo más adelante que serán considerados trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración o catálogo mencionado. Así, en este orden de ideas, transcribiremos las partes conducentes de las disposiciones legales que ya hemos mencionado, con el objeto de vertir un comentario un poco más amplio.

Artículo 4o. Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Artículo 5o. Son trabajadores de confianza:

.....

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidos dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen 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 subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de estos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores 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 ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias o entidades con tales características.

- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, 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, Subsecretario, 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 capítulo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- 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.

.....
.....

De las disposiciones transcritas puede observarse con claridad que primeramente, los trabajadores al servicio del Estado, se dividen en dos grandes grupos: de base y de confianza, y es precisamente a los trabajadores de base a quienes les beneficiarán las bondades del Servicio Civil, y consecuentemente los trabajadores de confianza tan sólo gozarán como ya quedó apuntado, de los beneficios de la Seguridad Social y de las normas protectoras del salario.

Ahora bien, el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también transcrito en su parte conducente, nos ofrece un catálogo de puestos considerados de confianza dentro de la Administración Pública, elaborado bajo el criterio de las funciones que le dan precisamente ese carácter a los puestos aludidos, destacándose entre dichas funciones de una manera global, las siguientes:

- funciones de dirección con facultades legales de de ci si ón, como es el caso de las consignadas en el inciso a), sólo que de acuerdo con la operatividad y mando en la Administración Pública, considero de manera personal,

que tan sólo deben ser considerados inmersos en esta - clasificación los directores de área y los demás puestos que le son superiores a éste jerárquicamente, pues resulta palpable que en la realidad tanto los subdirectores de área como los jefes de departamento, carecen de facultades de decisión, realizando por ende funciones operativas en apoyo de sus respectivas direcciones. Y es precisamente por esta razón que dentro de la pirámide de la Administración Pública, tanto en los puestos de Subdirector de área como los que le son inferiores jerárquicamente, deben ser considerados trabajadores de base y por lo mismo deben gozar de los beneficios de la carrera administrativa.

- funciones que no son de dirección pero que sin embargo confieren facultades de decisión, como el caso del manejo de fondos y valores; del control directo de adquisiciones; de la autorización de ingreso y salida de bienes en los almacenes y de baja y alta en inventarios; y funciones de investigación científica.

- funciones que requieren de una especial confianza para los servidores públicos que los desempeñen, como es el caso de la inspección, vigilancia y fiscalización; de las funciones de auditoría; funciones de asesoría o consultoría a los más altos servidores públicos; del perso-

nal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías, y los secretarios particulares - también de los más altos servidores públicos.

Finalmente, dispone que también serán considerados como trabajadores de confianza, los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, así como los - agentes de las policías judiciales y los miembros de - las policías preventivas. Esa determinación en mi opinión obedece al hecho de que las funciones que les son inherentes a los puestos mencionados, fácilmente pueden solapar casos de desvío de poder y de abuso de autoridad, y con el objeto de evitar tal circunstancia, el legislador los ha considerado de confianza con el objeto de facilitar la remoción de quienes los desempeñen y - caigan en tales supuestos. Por otro lado, el artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que serán trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración hecha por el artículo 5o. del mismo ordenamiento legal, o dicho de otra manera, dispone que serán trabajadores de base, aquellos que no sean considerados como trabajadores de confianza.

Una vez vertido el comentario anterior, es conveniente hacer notar que el hecho de que la Ley Federal de los - Trabajadores al Servicio del Estado, considere trabaja-

dores de confianza a aquellos que desempeñen una u otra de las funciones que enumera el artículo 5o., no resulta positivo del todo, pues con el simple hecho de encomendarle a un trabajador de base alguna de las funciones - que ya se comentaron, podría considerársele como de confianza y entonces ya no gozaría de estabilidad en su empleo, y argumentándosele tal situación podría ser fácilmente removido en virtud de que los trabajadores de con fianza no gozan de estabilidad laboral. Es por esta ra zón que sumado a la descripción de la función, el artículo 5o. debiera también enunciar con precisión la denomi nación de los puestos que involucren cada una de las fun ciones que enumera, previniendo de esta manera la posibi lidad señalada.

b) Estabilidad en el empleo

La inamovilidad o estabilidad laboral de los servidores públicos, consiste en el derecho que tienen estos a per manecer en sus cargos, siempre que cumplan cabalmente con las obligaciones laborales que les son señaladas - por la ley (16), y por las Condiciones Generales de Tra

16 Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Edición 1985.

bajo que les sean aplicables.

La estabilidad laboral de los trabajadores de base no tiene ni debe tener más límite que los casos y supuestos previstos por la ley como causales de cese plenamente - justificados. Esta situación invariablemente otorga a los servidores públicos de base, la certeza jurídica del goce irrestricto de sus derechos laborales, pero no sólo viene a significar ventajas para ellos, pues también al Estado le beneficia esta situación porque la permanencia de un servidor público en su cargo, logra la ya multicitada continuidad de los planes y programas de la Administración Pública, lo que se traduce en la consecución de las metas y de los objetivos de gobierno en plazos más cortos.

Al respecto de las ventajas que la estabilidad laboral ofrece a los servidores públicos, el maestro Serra Rojas opina lo siguiente:

"El derecho al cargo más que un derecho autónomo, es el presupuesto y la condición de los otros derechos, porque equivale al derecho de permanecer en la relación del empleo, dentro del cual se contienen los demás" (17).

17 Serra Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 413

Los demás derechos a que atinadamente se refiere el maestro Serra Rojas, derivados de la estabilidad laboral, - son entre otros el derecho a la capacitación y el derecho de ascenso, pues de no existir la relación laboral sencillamente no existirían estos.

Una vez que quedó establecido que la inamovilidad de los servidores públicos se halla limitada por lo casos previstos en la ley como causales justificados de cese, analizaremos brevemente dichos supuestos.

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone en su proemio lo siguiente:

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

.....

Y a continuación nos ofrece un listado de causales, los cuales podemos dividir en dos grupos, el primero de ellos contiene las causales que no requieren resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y el segundo contiene las causales que sí requieren tal resolución. Dentro del primer grupo encontramos las si-

guientes causales:

- por renuncia
- por abandono de empleo
- por abandono o repetida falta injustificada a las 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 la vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables en la dependencia respectiva.
- por conclusión del término o de la obra determinante de la designación.
- por muerte del trabajador
- y por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores

Las causales expuestas hasta aquí, configuran supuestos que por su propia naturaleza dejan sin efectos el nombramiento o designación respectiva, a excepción del abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas, caso en el que el legislador ha considerado que al revestir la gravedad que se expone, no requiere de la resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Dentro del segundo grupo encontramos las siguientes causas:

- faltas de probidad u honradez
- 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.
- por faltar más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- 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.
- por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- por concurrir habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante,

- por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- y por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

El mismo artículo 46 en su parte final dispone que el trabajador que incurriere en alguna de las causales expuestas, podrá ser removido de su lugar de adscripción a otro distinto dentro de la misma entidad federativa, en tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve en definitiva sobre el cese.

Además, contempla la posibilidad de que el Tribunal resuelva de plano, en incidente por separado, sobre la suspensión de los efectos del nombramiento en casos graves, en tanto emite su resolución definitiva. Dichos casos son los consistentes en faltas de probidad, actos de violencia, amagos e injurias, destrucción intencional de objetos relacionados con el trabajo, revelación de asuntos secretos que conozcan con motivo de su trabajo y concurrencia habitual al trabajo en estado de embriaguez.

A través de los dispositivos que hemos expuesto, resulta claro que la Ley Federal de los Trabajadores al Ser-

vicio del Estado, efectivamente proporciona a los servidores públicos las garantías necesarias para su estabilidad laboral, sin embargo, en la realidad, es bien común la práctica de que los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública, cesen a sus trabajadores sin observar previamente el procedimiento señalado por la ley (solicitud de autorización del cese), en virtud de que la misma no establece ningún dispositivo sancionador para los titulares que incurran en dicha conducta,

Finalmente, debemos apuntar que cuando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que el cese es improcedente o bien que fue injustificado, el titular respectivo, tiene la obligación en términos de las fracciones III y IV del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de reinstalar o bien indemnizar y pagar los salarios caídos, así como las prestaciones accesorias, al trabajador que haya sido afectado.

c) Capacitación permanente del personal

La capacitación en términos generales, consiste en el proceso mediante el cual el hombre desarrolla y perfec-

ciona sus habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes, a través de un conjunto de contenidos y procedimientos teórico-prácticos, relativos al conocimiento de un determinado campo tecnológico, para lograr una formación integral que responda a las exigencias de un determinado puesto de trabajo (18). Además la capacitación en y para el trabajo, configura la parte medular de la productividad, pues invariablemente la incrementa, trayendo aparejada consigo, la elevación de los niveles de vida de los trabajadores que una vez capacitados, pueden aspirar a mejores estadios de vida.

En el ámbito de la administración pública, los objetos específicos de la capacitación en y para el trabajo son los siguientes:

- elevar los niveles de productividad en todos sus sectores
- obtener mayor eficiencia del gasto público
- lograr un equilibrio lógico entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada
- coadyuvar en el establecimiento del servicio civil de carrera, y
- prevenir riesgos de trabajo

¹⁸ Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 22 de agosto de 1984, segunda sección, pág. 7.

El cumplimiento o logro de estos objetivos invariablemente se traducirá en un instrumento de justicia social para los servidores públicos y en un genuino mecanismo de desarrollo de la Administración Pública en todos y cada uno de sus ámbitos.

Dentro de este orden de ideas, y ya dentro del ámbito -normativo, la capacitación de los servidores públicos, es regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 43 fracción VI, inci so f), como una obligación de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública, en los siguientes términos:

Artículo 43, Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley:

.....

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

.....

f) Establecimiento de escuelas de Admi- nistración Pública en las que se im- partan los cursos necesarios para - que los trabajadores puedan adqui- rir los conocimientos para obtener- ascensos conforme al escalafón y - procurar el mantenimiento de su ap- titud profesional.

Como puede observarse, la obligación de los titulares, se reduce al hecho de cubrir las aportaciones necesarias para que se lleve a cabo la capacitación de los servidores públicos. Dichas aportaciones serán fijadas en este caso por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el establecimiento de las escuelas de capacitación y la impartición de los cursos estarán a cargo precisamente de este organismo, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, considerándose tal empresa como una prestación de carácter cultural, en los términos de los artículos 140 y 141 fracción III de la Ley antes mencionada.

Por otro lado y acertadamente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, impone a los servidores públicos la obligación de capacitarse en los siguientes términos:

Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

.....

VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Es importante resaltar que la ley contempla acertadamente que la capacitación es una obligación de los trabaja-

dores y no un derecho, pues este último puede o no ser ejercitado, y aquél constriñe al trabajador a superarse, lo que resulta desde cualquier punto de vista ventajoso para el Estado, por las razones ya expuestas con anterioridad.

Respecto de la regulación legal de la capacitación para los servidores públicos, sólo resta mencionar que la organización, fomento y supervisión de los programas de capacitación estarán a cargo de la Secretaría de Educación Pública, según lo dispone el artículo 38 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, las políticas y lineamientos para el desarrollo del personal al servicio del Estado, así como el establecimiento del Servicio Civil de Carrera que lo garantice, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo dispone el artículo 32 - fracciones X y XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para finalizar este punto, es necesario mencionar que las acciones concretas de capacitación, actualmente son llevadas a cabo, principalmente por la Secretaría de Educación Pública y por el Instituto Mexicano del Segu-

ro Social y que aún están en vías de desarrollo, lo cual representa una preocupación del Estado, quien pretende lograr adelantos en materia de capacitación y productividad, por lo que para tales efectos, ha elaborado y puesto en práctica el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988, esperando coadyuvar con él, en el desarrollo integral y armónico del país.

d) Derecho de ascenso

Los servidores públicos de base, tienen el legítimo derecho a ascender de puesto, de conformidad con el respectivo escalafón de su dependencia o entidad, en la inteligencia de que "ascender es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la Administración pública, a categorías administrativas superiores que implican mayores derechos, dignidades y obligaciones, y sobre todo, una mejor remuneración" (19).

Así, el derecho de ascenso de los servidores públicos, se encuentra regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y es aplicado y organizado a través del escalafón. Al respecto, el artículo 47 del citado ordenamiento dispone:

19 Serra Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 413.

Artículo 47. Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

De lo anterior se desprende que el escalafón es el sistema organizado en cada dependencia y en cada entidad de la Administración Pública, conforme al cual se realizarán los ascensos y las permutas, siendo el mismo, sujeto de reglamentación en cada órgano administrativo, conforme con las bases establecidas en la ley.

Los órganos encargados de aplicar el escalafón, serán las Comisiones Mixtas de Escalafón, debiendo existir una Comisión en cada dependencia o entidad, la cual se integrará con igual número de representantes del Titular y del Sindicato respectivo, quienes podrán designar un árbitro para los casos de empate, pudiendo también ser designado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de discordia.

Las Comisiones Mixtas de Escalafón, serán órganos autónomos, regidos por sus propios ordenamientos y dispondrán de los medios administrativos y materiales necesarios para su funcionamiento, mismos que deberán ser proporcionados por los Titulares de las dependencias o entidades.

Para participar en los concursos escalafonarios, los -
trabajadores interesados, deberán reunir como requis-
tos primarios los siguientes:

- ser trabajador de base, y
- tener una antigüedad mínima de seis meses en la -
plaza del grado inmediato inferior.

Los factores escalafonarios sobre los cuales calificará
y decidirá la Comisión Mixta de Escalafón, para efec-
tuar las promociones son los siguientes:

- conocimientos
- aptitud
- antigüedad, y
- disciplina y puntualidad

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

La aptitud consistirá en la suma de facultades físicas
y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia
para llevar a cabo una actividad determinada.

La antigüedad consistirá en el tiempo de servicios pres-
tados en la dependencia correspondiente o en otra, tam-
bién sujeta al régimen de la Ley Federal de los Trabaja-

rios, pues en estos casos, los Titulares nombrarán y re moverán libremente a los empleados que deban cubrirlos interinamente. Sin embargo las que excedan de seis meses sí deberán ser cubiertas por riguroso escalafón, pero con la salvedad de que los trabajadores designados tendrán nombramiento de carácter provisional, y una vez que el titular de la plaza regrese a su puesto, el esca lafón será corrido automáticamente a la inversa, y - quien ocupe el puesto de última categoría, dejará de - prestar sus servicios, sin responsabilidad alguna para el Titular de la dependencia o entidad de que se trate.

Hasta aquí se ha expuesto el funcionamiento del sistema escalafonario consignado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y de su análisis y aplicación práctica, lamentablemente se han puesto de manifiesto ciertas limitaciones e irregularidades, encontrando entre ellas principalmente las siguientes:

- En los casos en que se presentan vacantes temporales mayores de seis meses, lamentablemente en la prácti ca las Comisiones Mixtas de Escalafón, no las cubren a través del proceso escalafonario, cayendo en el vicio de designar sin más ni más al trabajador que vaya a cubrir dicha plaza a través de un nombramiento de carácter provisional, lesionando con este proceder los legi-

dores al Servicio del Estado, siempre que el trabajador haya sido transferido por reorganización o desconcentración administrativa (20).

Los trabajadores que obtengan la mejor calificación de los factores escalafonarios se harán acreedores a la vacante respectiva. Y en los casos en que se presente - igualdad de condiciones, se preferirá a aquel trabajador que represente la Única fuente de ingresos para su familia y si persiste la igualdad, tendrá preferencia el trabajador con mayor tiempo de servicios dentro del mismo órgano administrativo. Respecto a los factores escalafonarios sólo resta anotar que serán calificados a través de tabuladores o del sistema que señale el reglamento respectivo.

El desarrollo del concurso escalafonario, se resume en los siguientes términos: los titulares de las dependencias o entidades, informarán a sus respectivas Comisiones Mixtas de Escalafón sobre las plazas que se encuentren vacantes en sus respectivos Órganos administrativos, dentro de los diez días siguientes en que se originen éstas, para que la Comisión convoque al concurso escalafonario correspondiente entre los trabajadores de la ca-

20 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 1985, artículo 50.

tegoría inmediata inferior, a través de los medios de publicidad que se consignan en sus reglamentos, señalando claramente los requisitos para la aplicación de derechos escalafonarios, así como los plazos de inscripción al concurso y los demás datos conducentes.

Una vez realizado el concurso, la Comisión calificará los factores escalafonarios, teniendo en cuenta los documentos que los comprueben, así como los procedimientos de evaluación que consignan sus respectivos reglamentos, otorgando la vacante al trabajador que obtenga la mejor calificación, sin perder de vista los lineamientos a seguir para los casos de empate, mismos que ya fueron expuestos.

Es importante aclarar que las plazas de última categoría ya sean de nueva creación u originadas con motivo de los movimientos escalafonarios, serán cubiertas en igual proporción por los candidatos propuestos tanto por los Titulares como por los respectivos Sindicatos, correspondiendo a los Titulares de las dependencias o entidades determinar los requisitos que deban reunir los aspirantes a cubrir dichas plazas.

Para los casos de vacantes temporales, las que no excedan de seis meses, no originarán movimientos escalafonado

timos derechos de los trabajadores de las categorías in mediatas inferiores, muy probablemente por el trabajo que ello representa, derivado esto, del hecho de que - los cargos como miembros de las Comisiones Mixtas de Es calafón generalmente son honorarios, situación que de ninguna manera motiva a los miembros de las Comisiones que nos ocupan, a aplicar cabalmente los derechos escalafonarios.

Ante esta situación, los servidores públicos afectados, tienen que acudir a reclamar sus derechos ante el Tribu nal Federal de Conciliación y Arbitraje y por desgracia cuando éste emite su resolución, resulta que la plaza, vacante provisionalmente, ya está cubierta nuevamente por su titular original, consecuentemente los derechos escalafonarios para estas situaciones en particular jamás se aplican coherentemente, desprendiéndose de lo an terior, la necesidad de legislar al respecto.

- Por otra parte, la limitación más grave que encontramos en el escalafón burocrático y que viene a configurarse como un fuerte obstáculo para la instau ración del Servicio Civil de Carrera, es la que consiste en la imposibilidad de seguir escalando en los cuadros de la Administración Pública, una vez que el trabajador interesado en continuar promoviéndose,

ha llegado a la cabeza de rama en la que se encuentra ubicado y por ende ya no puede subir más, pues actualmente la ley no contempla la posibilidad de comunicación ni entre ramas ni entre grupos escalafonarios.

Respecto de lo anterior, es conveniente aclarar que para fines escalafonarios, los servidores públicos, de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentran clasificados por categorías, en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, mientras que los trabajadores de las entidades de la Administración Pública regulados por la ley referida, se clasifican conforme a sus propios catálogos.

Cabe señalar que el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, está integrado actualmente por 6 grupos, 85 ramas y aproximadamente 1200 puestos, los cuales no se encuentran comunicados, situación que como ya se señala 16, viene a resultar un obstáculo para la instauración de la carrera administrativa en México.

Esta situación fue detectada ya por los estudiosos de la Administración Pública, y a principios de la actual Administración, la Secretaría de Programación y Presupuesto, inició los estudios y proyectos para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, abordando

consecuentemente entre otros, el aspecto escalafonario, proponiendo después la creación del llamado Escalafón Funcional e Intercomunicado y su consecuente aplicación, mismo que por desgracia (por las ventajas que ofrece), no ha sido elevado aún a rango de Ley.

"A través de la intercomunicación se tratarán de realizar los movimientos de promoción, que permitirán a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo, e inclusive, en otras ramas de distintos grupos por medio de la capacitación" (21).

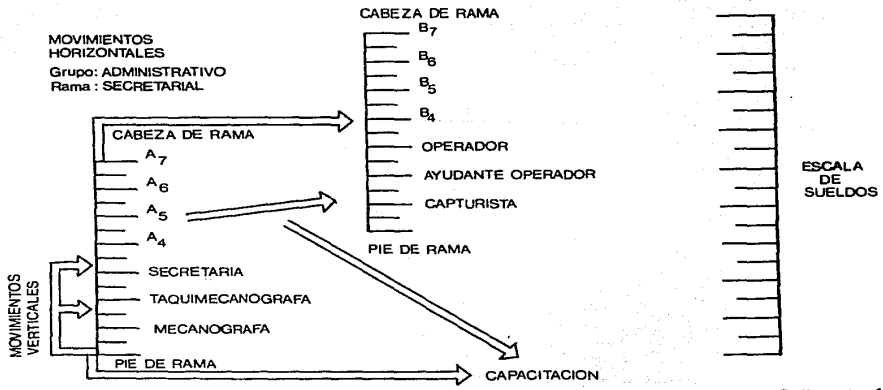
El funcionamiento del Escalafón Funcional e Intercomunicado, puede apreciarse más claramente en la gráfica no. 1, que fue tomada de la Revista Planeación Democrática, año 2, número 17, página 21, editada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dicha gráfica nos ofrece un caso de entre un universo de posibilidades, y se explica por sí misma, pues en ella puede observarse claramente cómo un servidor público que ha llegado a la cúspide de la rama en que se halla ubicado, tiene aún posibilidades de ascenso, gracias a la intercomunicación entre ramas y grupos que ofrece este sistema escalafonario. Además, también se aprecia

21 Revista Planeación Democrática, S.P.P. Año 2, No. 17, pág. 21.

ESCALAFON FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO

Grupo: TECNICO
Rama: COMPUTO



ESCALA DE SUELDOS

Gráfica No. 1

fácilmente que el fundamento del ascenso no es otro que la capacitación y que invariablemente aquel debe ser acompañado de una mejor remuneración.

Para finalizar este punto, sólo dejaremos anotado que el Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado - permitirá promover el desempeño de los servidores públicos, así como su preparación a través de la capacitación, para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, todo ello con el objeto de lograr un mejor servicio público.

3. FINES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

A lo largo del presente capítulo, se han esbozado dentro de su respectivo contexto, los fines que se pretenden alcanzar con la instauración del Servicio Civil de Carrera en nuestro país. Dichos fines pueden enfocarse tanto desde el punto de vista gubernamental como desde el punto de vista de los servidores públicos. Los mismos, serán enunciados a continuación con el objeto de que puedan apreciarse más claramente las bondades que ofrece la carrera administrativa.

A. Desde el punto de vista gubernamental

A través de la instauración del Servicio Civil de Carrera, la Administración Pública Federal, pretende alcanzar el logro de los siguientes fines:

- Lograr la continuidad de los planes y programas adoptados por la Administración Pública Federal.
- Allegarse de los elementos humanos más competentes, a través de una catarsis de selección de personal y de la capacitación en y para el trabajo.
- Consecución de metas y objetivos de gobierno en plazos más cortos y con menores recursos, a través

de la permanencia de los servidores públicos en sus cargos.

B. Desde el punto de vista de los servidores públicos

Con la implantación del Servicio Civil de Carrera, los servidores públicos se verán favorecidos con la consecución de los fines siguientes:

- El logro de la seguridad y estabilidad en el trabajo.
- Capacitación permanente del personal, presupuesto básico del derecho de ascenso, y
- Amplias y muy variadas posibilidades de ascenso, - con apoyo en el Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado, con su consecuente aumento de responsabilidades y remuneraciones.

Para concluir este capítulo, haremos hincapié en que la instauración eficaz del Servicio Civil de Carrera y su efecto natural (consecución de fines gubernamentales y de los servidores públicos), se verán traducidos en la equilibrada combinación del interés público y del interés privado del servidor del Estado, lo que a la postre traerá como consecuencia última, la optimización integral de la Administración Pública.

CAPITULO III

INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

1. Comisión Intersecretarial del
Servicio Civil. - 2. Proyección
del Servicio Civil de Carrera en
México

1. COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL

a) Instrumento jurídico de su creación

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, fue creada por Acuerdo Presidencial el 27 de junio de 1983, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio del mismo año, para entrar en vigor precisamente el día de su publicación.

La creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil obedeció a la necesidad explícitamente considerada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, de instrumentar el Servicio Civil de Carrera en nuestro país, para que en primera instancia fuera posible garantizar la estabilidad y seguridad de los servidores públicos en sus empleos, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia entre ellos mismos, promover la capacitación del personal y en general fomentarles la vo-

cación de servicio para elevar la eficiencia y la agilidad de la Administración Pública Federal, para que una vez dadas tales condiciones, fuera posible asegurar la lealtad de los servidores públicos hacia las Instituciones de la República y más aún, la eficiencia, la honradez y el control del gasto público, optimizando de una manera integral la Administración Pública.

Para el logro de tales propósitos, era necesario que los servidores públicos contaran con un foro específico, para la revisión adecuada de sus respectivas condiciones de trabajo; foro en el cual las dependencias cuyas atribuciones (de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), se relacionan con la administración y desarrollo del personal al servicio de la Federación, pudieran coordinarse en busca de los medios adecuados para la instrumentación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

Es así, que como consecuencia lógica de lo anterior expuesto, es creada por el Ejecutivo Federal, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría (del mismo Ejecutivo Federal), para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que la integración y estructura, así como las funciones de la Comisión, serán objeto de inmediata exposición.

b) Integración y Estructura

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, está integrada por los miembros que se enumeran a continuación, señalados en el mismo orden en que aparecen en el acuerdo de su creación.

- El Secretario de Gobernación
- el Secretario de Programación y Presupuesto
- el Secretario de la Contraloría General de la Federación
- el Secretario de Educación Pública
- el Secretario del Trabajo y Previsión Social, y
- el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Es conveniente aclarar que de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo de su creación y en el Reglamento Interior, la Comisión es presidida por el Secretario de Programación y Presupuesto, recayendo sobre dicha dependencia las responsabilidades más trascendentes en los esfuerzos encaminados a la creación de la carrera adminis-

trativa en nuestro país.

Respecto de lo anterior y después de un análisis reflexivo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos encontramos que no obstante que la misma en su artículo 32 fracción X le encomienda expresamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de establecer las normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo del personal del Poder Ejecutivo Federal, en nuestra opinión dicha empresa debería ser llevada a cabo por la Secretaría de Gobernación, correspondiéndole consecuentemente la responsabilidad de instrumentar el Servicio Civil de Carrera, debiendo, ahora sí, contar con la colaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relativo a la determinación y planeación del impacto presupuestal que se genere; con la colaboración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para el control y vigilancia de la aplicación del presupuesto necesario; con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública para la organización y fomento de programas de capacitación y adiestramiento del personal; y con la colaboración de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para promover precisamente el desarrollo de la capacitación y del adiestramiento en y

para el Trabajo.

Una vez hecho el apuntamiento anterior y ya dentro del ámbito normativo de la Comisión, encontramos que la misma tiene encomendadas específicamente las siguientes funciones:

- Elaborar los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- Proyectar los mecanismos para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal de la Administración Pública Federal, necesarios para instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
- Determinar tanto el marco jurídico, como el marco administrativo, necesarios para la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- Integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como las de las representaciones sindicales, en el proceso de instrumentación del Servicio Civil de Carrera.
- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil, con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

- Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil, y
- Las demás que le sean señaladas por el Titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

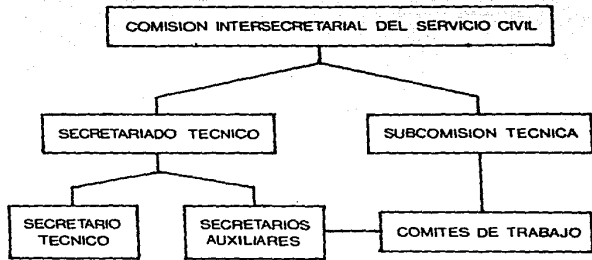
Por lo que respecta a la estructura de la Comisión, tenemos que para efectos de llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas, la misma contará, de acuerdo con su Reglamento Interior, con los órganos de apoyo que a continuación se señalan:

- Un Secretariado Técnico
- una Subcomisión Técnica, y
- los Comités de Trabajo necesarios.

La estructura de la Comisión puede apreciarse más claramente en el organograma consignado en la gráfica no. 2.

El Secretariado Técnico estará a cargo del Director General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien fungirá como Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, y tendrá encomendadas las siguientes funciones:

- Efectuar el seguimiento de los Acuerdos tomados en el



Gráfica No. 2

seno de la Comisión

- Preparar las reuniones de la Comisión, levantando las actas correspondientes
- Registrar y controlar toda la documentación relativa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, inclusive las actas y los acuerdos, y
- Las demás que le sean conferidas por la Comisión para el efecto de cumplir con las que ya se mencionaron.

Cabe señalar, que el Secretario Técnico podrá designar a un Secretario Adjunto, con el objeto de que le auxilie en sus labores.

Asimismo, podrá designar a los Secretarios Auxiliares que considere necesarios, con el propósito de que coordinen a los Comités de Trabajo que integre la Subcomisión Técnica.

La Subcomisión Técnica tiene por objeto operar como un foro participativo y de consulta, con el propósito de uniformar los criterios conducentes a la instrumentación del Servicio Civil.

La Subcomisión Técnica estará integrada por todos los Oficiales Mayores de las dependencias del Ejecutivo Federal, y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Asimis-

mo, contará con un Coordinador General designado por el Presidente de la Comisión, cuya función principal será la de ser el vehículo por medio del cual la Subcomisión esté debidamente informada acerca de las recomendaciones, opiniones y proyectos, que sean presentados por los Comités de Trabajo.

Entre las funciones encomendadas a la Subcomisión Técnica, encontramos las siguientes:

- Revisar los sistemas de Administración de Personal, así como los reglamentos que les dan sustento, con el propósito de darles congruencia con el esquema del Servicio Civil.
- Vigilar que se cumplan las políticas de Administración de Personal, que sean propuestas por la Comisión.
- Elaborar los programas específicos del Servicio Civil de Carrera y someterlos a la consideración de la Comisión.
- Proponer a la Comisión el marco tanto jurídico, como administrativo que requiera la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.
- Elaborar el proyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera y someterlo a la consideración de la Comisión, y
- Solicitar previamente a las dependencias y entidades,

así como a las representaciones sindicales, sus opiniones en relación al marco jurídico, al marco administrativo y al proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera y en general, sobre la instauración de la carrera administrativa.

Es oportuno señalar que la Subcomisión Técnica podrá crear, previo Acuerdo de la Comisión, Comités de Trabajo, mismos que vendrán a constituir cuerpos técnicos especializados en las materias vinculadas al Servicio Civil, y que tendrán por objeto asesorar, apoyar y orientar a la Subcomisión Técnica.

Los Comités de Trabajo, se integrarán con los responsables de las áreas jurídicas y de personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Los Comités de Trabajo tendrán las siguientes funciones:

- Asesorar técnicamente a la Subcomisión en el establecimiento de las políticas y lineamientos, sobre administración y desarrollo de personal.
- Asesorar a la Subcomisión Técnica en la elaboración del marco jurídico y administrativo del Servicio Civil de Carrera.

- Asesorar técnicamente a la Subcomisión en la elaboración de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- Realizar estudios en las dependencias y entidades en materia de catálogo de puestos, remuneraciones por servicios personales, escalafón, presupuestos por servicios personales y capacitación, así como las normas y sus efectos en la función pública.
En cuanto a los mecanismos institucionales que revisan las Condiciones Generales de Trabajo, buscar su coordinación, a fin de dar congruencia a los estudios y prever los impactos presupuestales que se generen. Por lo que respecta a la Seguridad Social programada, estudiar su factibilidad siguiendo un criterio de instalación gradual en el ámbito de la Administración Pública, y
- Dar cumplimiento a los encargos de la Subcomisión Técnica.

Una vez expuestas las funciones tanto de la Comisión, como de los órganos que la conforman, en adelante pasaremos a estudiar la manera como dichos órganos se coordinan para el efecto de llevar a cabo precisamente las funciones que tienen encomendadas, siendo oportuno aclarar que el mecanismo aludido, se encuentra debidamente

consignado en el ya multicitado Reglamento Interior de la Comisión.

c) Funcionamiento

Para cumplir con las funciones que tiene encomendadas la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, ésta y los órganos que la conforman, se coordinarán de la manera que enseguida consignaremos.

Los Comités de Trabajo, que como ya quedó anotado, constituyen cuerpos técnicos especializados de asesoría en las materias vinculadas con el Servicio Civil, serán coordinados en los trabajos que les sean encomendados por el Secretario Auxiliar que designe el Secretario Técnico de la Comisión; para tales efectos, el Secretario Auxiliar convocará a sesiones de trabajo a su respectivo comité, cuando así lo acuerde con el Coordinador General del Servicio Civil, y tendrá la obligación de informarle bimestralmente al mismo Coordinador General, acerca de los estudios y avances llevados a cabo por su respectivo comité.

A su vez, el Coordinador General como encargado de informar a la Subcomisión Técnica, acerca de las recomen-

daciones, opiniones y proyectos presentados por los Comités de Trabajo, convocará a sesiones de trabajo a la misma Subcomisión. Cabe mencionar, que la Subcomisión Técnica sesionará de manera ordinaria cada mes, y de manera extraordinaria las veces que considere necesarias el Presidente de la Comisión. La convocatoria para sesionar deberá ser enviada con tres días de anticipación por lo menos, y contendrá la orden del día en la que se especifiquen los asuntos a tratar. El quórum se integrará con las dos terceras partes de sus integrantes y sus resoluciones se tomarán por consenso mayoritario.

Respecto de los avances en los trabajos, el Coordinador General tiene la obligación de rendir a la Comisión un informe bimestral, en el cual anotará los comentarios y observaciones pertinentes, informe que deberá estar autorizado previamente por la Subcomisión.

La Comisión a su vez, para el cumplimiento de sus funciones sesionará de manera ordinaria cada dos meses, y de manera extraordinaria las veces que lo considere necesario el Presidente de la misma. La convocatoria deberá ser enviada con tres días de anticipación, y contendrá la orden del día en la que se precisarán los asuntos a tratar. El quórum se integrará con las dos terceras partes de sus integrantes y sus resoluciones

se tomarán por concenso mayoritario.

Es oportuno aclarar, que los acuerdos tomados en el seno de la Comisión, serán transmitidos por el Presidente de la misma a los órganos competentes para su observancia general.

Sólo resta mencionar que la recabación de la documentación necesaria para cumplir los fines de la Comisión, la preparación de las reuniones, el levantamiento de las actas y el registro y control de la documentación relativa, estarán a cargo del Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Hasta aquí, hemos expuesto entre otros aspectos la estructura y el funcionamiento de la Comisión, de lo cual no podemos mas que concluir, que formalmente los elementos necesarios para legislar sobre el Servicio Civil de Carrera, están dados. Sin embargo, en la realidad nos encontramos que no obstante que el proceso para su instauración se encuentra en marcha y precisamente a cargo de la citada comisión, hasta hoy ha denotado un engranaje excesivamente lento en sus trabajos, pues es el caso que a más de dos años de distancia de su creación, aún no ha anunciado siquiera la determinación del marco jurídico y del marco administrativo, como presupuestos ne

cesarios para la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

Sin embargo, es probable que esta situación no encuentre su origen en la negligencia de los organismos a los cuales se les ha encomendado dicha tarea, tal vez dicha situación obedezca a la realidad social y económica por la que hoy día atraviesa nuestro país, y a las políticas que se han adoptado para hacerle frente.

A la mitad de este 1985, la emisión de una ley del Servicio Civil en los momentos en que la política de austeridad en el gasto público, ha motivado recortes de personal en la Administración Pública, recortes que dicho sea de paso, son justificados por la dualidad de funciones que se venían operando en diversos órganos administrativos, resultaría absurdo para la opinión pública.

2. PROYECCION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO
a) Apuntamiento Jurídico

Es de considerarse que el ya citado recorte de personal, motivado por la política de austeridad en el gasto público, bien pudiera ser el preámbulo acertado para que una vez saneada la economía de la Administración Pública, pudieran darse entonces las condiciones ideales para legislar sobre el Servicio Civil de Carrera, que como ya hemos apuntado en su oportunidad es un reclamo no sólo de la burocracia, sino de la sociedad entera, en virtud de que las ventajas generadas por la carrera administrativa (agilidad, eficiencia y honestidad en la Administración Pública entre otras) no benefician solamente a la burocracia, sino mas bien a toda la población.

Es por esta razón que la creación de la carrera administrativa se presenta ante nuestros ojos como una política social del Estado, fruto de necesidades sociales que han impactado al mismo, para que con apoyo en instrumentos tales como la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, asumiera la responsabilidad de su satisfacción a través de la instrumentación del Servicio Civil de Carrera, cuyo fin mas ambicionado no es otro que el de lograr una óptima Administración Pública.

En vista de que por una u otra causa la instrumentación del Servicio Civil de Carrera no ha dejado de ser más que una ilusión, hoy día los sindicatos federados de trabajadores al servicio del Estado, han determinado coadyuvar organizadamente en la instrumentación de la Carrera Administrativa, para lo cual han anunciado la próxima - realización de foros de trabajo, que no permitan olvidar el anhelo de la instrumentación del Servicio Civil de Carrrera en nuestra Administración Pública Federal.

No obstante los problemas con los que ha topado la Carrera Administrativa en México, tenemos la convicción de que su instrumentación ya no está lejana, que la misma se proyectará a la postre en las Administraciones locales y municipales y que el próximo cambio de Administración no significará la muerte de tan noble anhelo.

b) Apuntamiento Económico

Sin lugar a dudas, el único camino hacia la instrumentación y observancia obligatoria del Servicio Civil de Carrrera, es el de la emisión de una Ley del Servicio Civil. Sólo de esta manera puede hacerse realidad la capacitación permanente del personal, el derecho de ascenso y sobre todo la estabilidad laboral, entre otros aspectos.

Ahora bien, para que dicha ley logre su cometido es ver
daderamente necesario, y sobre todo en lo referente a
 la estabilidad laboral, que cuente con dispositivos de
 carácter económico que signifiquen un freno a la prepo-
 tencia de aquellos altos servidores públicos que ampara-
 dos en los periódicos cambios de Administración, preten-
 dieran dar al traste con una institución como la estabi-
 lidad laboral, con el objeto de ubicar a incondicionales
 a su servicio.

El dispositivo de carácter económico, latente entre los
 estudiosos de la Administración Pública, el cual me fue
 sugerido; y con el cual estoy de acuerdo, es precisamen-
 te el de una gratificación por tiempo de servicios para
 el caso de separación voluntaria del servicio, que dicho
 sea de paso, las más de las veces sólo lo es aparentemen-
 te. De esta manera propongo la siguiente tabla:

Tiempo de Servicios	Gratificación
1. De cinco a menos de once años _____	Veinte días de salario por cada año
2. De once a menos de diecisiete años _____	Treinta días de salario por cada año
3. De diecisiete años en adelan- te _____	Cuarenta días de sala- rio por cada año

Cabe señalar que si después de los primeros cinco años
 de servicios, el tiempo efectivo de prestación de servi-
 cios no es cuantificable por años exactamente cumplidos,

se atenderá a la proporcionalidad para determinar con pre
cisión el monto de la prestación.

Asimismo, es conveniente señalar que en virtud de que el esp
íritu de tal prestación es proteger al servidor públi
co de despidos amparados en fachada de renunciadas; para
los casos de renuncia por motivos de jubilación, la pres
tación disminuirá a una cuarta parte, pues en estos ca-
sos, es a todas luces notorio que la estabilidad laboral
del servidor público próximo a la jubilación, ha sido -
respetada.

Es igualmente conveniente, que la Ley establezca explici
tamente el monto de la indemnización para los casos de
despido injustificado, proponiendo, para el fin antes se
ñalado, que el mismo sea de cinco meses de salario, en
vez de tres como se viene operando al amparo de la apli-
cación supletoria de la Ley Federal del Trabajo.

Encontramos por otro lado, algunos otros dispositivos -
también de carácter económico, que vienen a redondear y
fortalecer la posición del servidor público ante el Ser-
vicio Civil, y que dicho sea de paso, ya han sido contem
plados en las Condiciones Generales de Trabajo de algu-
nos órganos administrativos, A continuación hacemos men
ción de ellos:

- Prima vacacional, cuyo monto se propone sea del 50% y no del 30%, como lo establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 40.
- Compensación por concepto de labores insalubres y labores peligrosas (previamente determinadas por catálogo), y cuyo monto se propone sea del orden del 15% del sueldo, y
- Prestación por concepto de ayuda para gastos funerarios (no aplicable para los familiares del servidor público), cuyo monto se propone sea del orden de cuatro meses de salario sin deducción alguna e independientemente de cualquier otra prestación.

Consideramos firmemente que este somero apuntamiento económico del Servicio Civil de Carrera, puede ser un eficaz instrumento para equilibrar el interés privado del servidor público y el interés del Estado por lograr una ágil, eficiente y honesta Administración Pública.

Para finalizar este breve estudio socio-jurídico en torno a la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, transcribiremos un pensamiento más del maestro Andrés Serra Rojas (22), el cual logra captar ampliamente la realidad de nuestra Administración, así como lo que viene a significar la ins

trumentación del Servicio Civil de Carrera.

La carrera administrativa constituye una esperanza para mejorar el trabajo de la Administración Pública, que cada día tiene que enfrentarse a problemas más complejos por el aumento demográfico y el constante intervencionismo de Estado. Nada es tan perturbador del desarrollo social que la rémora de una mala administración.

CONCLUSIONES

1. Actualmente la Administración Pública se ha constituido en un agente transformador y rector de la economía nacional, con el objeto de garantizar en la medida de lo posible, la satisfacción de las necesidades colectivas y permanentes de la población a través de los servicios públicos.
2. Los órganos administrativos que conforman la Administración Pública Federal, tienen encuadradas sus funciones y atribuciones en el marco jurídico que les es señalado por la Constitución Política y por las leyes administrativas, requiriendo para su actuación, de la exacta conjugación de los elementos materiales y de los elementos humanos de que dispone, resultando de gran trascendencia para el cumplimiento de sus tareas, la alta calificación del elemento humano, pues de nada serviría un sofisticado aparato administrativo sin la existencia del personal debidamente preparado para su manejo y dirección.
3. La instrumentación del Servicio Civil de Carrera, es una necesidad de carácter social que debe ser

satisfecha a través de políticas de igual carácter, apoyadas en técnicas administrativas adecuadas para lograr la agilidad, eficiencia y honradez de la Administración Pública.

4. El ámbito personal de aplicación del Servicio Civil de Carrera, encuentra su límite natural en el puesto de confianza, en virtud de que éste no goza de derechos tales como la estabilidad laboral y el ascenso organizado entre otros, pues las funciones que involucran dichos puestos son tan trascendentes, que resulta necesaria una amplia flexibilidad en la designación y en la remoción de quienes los desempeñan.

5. Si bien es cierto que la estabilidad laboral de los servidores públicos no tiene más limitación que los supuestos contemplados por la ley como causas de cese justificado, es indudable que el respeto de la misma se vería reforzado al incrementarse las prestaciones económicas por concepto de despido injustificado y al establecerse mecanismos gratificatorios por tiempo de servicios prestados, aún en casos de separación voluntaria, propiciándose de esta manera, la continuidad de los planes y programas adoptados

por la Administración Pública.

6. La capacitación permanente de los servidores públicos necesariamente se traduce en eficiencia y productividad de los diversos sectores de la Administración Pública, además de significar el presupuesto tanto del ingreso al servicio, como de la promoción a puestos más elevados en los cuadros de la Administración.

7. Un sistema escalafonario basado en la capacitación del personal y con posibilidades de intercomunicación entre ramas y grupos escalafonarios, realmente podrá ofrecer al servidor público amplias perspectivas para hacer carrera en la Administración Pública.

8. No obstante la existencia de las formalidades para legislar sobre el establecimiento del Servicio Civil de Carrera y más aún, la existencia de un foro dedicado exclusivamente a recoger las proposiciones y a realizar los estudios necesarios para el mismo fin, la realidad es que hasta hoy no se ha logrado avance alguno.

9. De lograrse el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, y consecuentemente de hacer posible el equilibrio del interés público y del interés privado del servidor público, es indudable que la eficiencia, la agilidad y la honradez de la Administración Pública serían la consecuencia lógica en el destino de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, 707 pp.
- AMADO, DAVID. Un sistema científico de personal para los servidores del Estado, en: Anuario de Derecho. Año V, No. 5, 1961-62, Panamá, Panamá.
- BAQUE, HORACIO. De la Protección Constitucional de los Derechos de la Carrera Administrativa, en: Revista de Derecho Público y Privado, Año XXI, Tomo XL, Nos. 235-236, enero-febrero de 1958, Montevideo, Uruguay.
- BREUKMAN, ELMER. La Estructura de la carrera directiva en la administración alemana, en: Revista Documentación Administrativa. No. 52, abril de 1962, Madrid, España.
- CAVAZOS FLORES, BALTAZAR. El Derecho del Trabajo en la teoría... y en la práctica. Edición de la Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 1972. 576 pp.
- COORDINACION GENERAL DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE LA SUBSECRETARIA DE CONTROL PRESUPUESTAL Y CONTABILIDAD DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. El Servicio Civil de Carrera: La Modernización Administrativa en Marcha, en: Revista Planeación Democrática. Año 2, Nos. 16 y 17, julio-agosto de 1984. Distrito Federal, México.
- CHAVEZ A., EZEQUIEL. La organización del Servicio Civil por medio del mérito. Edición de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo de la República Mexicana, México, 1920. 144 pp.
- DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRES, y GUTIERREZ RENON, ALBERTO. Los cuerpos de funcionarios, en: Documentación Administrativa. No. 124, julio-agosto de 1968, Madrid, España.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1944. 856 pp.

- GARCIA-TREVIJANO FOS, JOSE ANTONIO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1974, 583 pp.
- GARCIA RAMIREZ, SERGIO. Comparecencia ante el Senado de la República el día 27 de diciembre de 1982, en: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I. Período ordinario. LII Legislatura. Tomo I. Número 54. Distrito Federal, México.
- GEIGER, THEODOR. Estudios de Sociología del Derecho. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, 619 pp.
- GROS ESPIELL, HECTOR. La Ley y el Derecho de Ascenso, en: Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Tomo 57, No. 7-8, julio-diciembre de 1960, Montevideo, Uruguay.
- GROS ESPIELL, HECTOR. El Derecho de Ascenso en la Constitución, en: Revista en Derecho, Jurisprudencia y Administración. Año 52, No. 8-10, agosto-octubre de 1954, Montevideo, Uruguay.
- JONES, WILFRED V. El servicio público del empleo. Editorial Cajica, S.A., Puebla, Pue., México, 1967. 206 pp.
- KAMENKA, EUGENE y KRYGIER, MARTIN. La burocracia. Traducción de Eduardo L. Suárez; Breviarios del Fondo de Cultura Económica No. 302. México, 1981. 289 pp.
- LANGROD, GEORGES. El pro de la unidad y movilidad de los cuadros superiores de la administración, en: Documentación Administrativa. No. 101-102, mayo-junio de 1966, Madrid, España.
- LOPEZ ROSADO, DIEGO G. La burocracia en México, México Independiente. Vol. 4, Edición de la Secretaría de Comercio, México, 1980, 477 pp.
- PHILLIPS, BERNARD. Sociología, del concepto a la práctica. Editorial Mc. Graw-hill, México 1981, 585 pp.
- RECASENS SICHES, LUIS. Sociología. Editorial Pomia, S.A. México, 1979, 682 pp.

- REYES PONCE, AGUSTIN. Administración de Empresas, Teoría y Práctica, Tomo I, Editorial Limusa-Wiley. México, 1973. 10a. Edición, 189 pp.
- SEHWERT, ARNALDO. Breves ideas en torno a la implantación de la Carrera Administrativa, en: Revista Cubana de Derecho, Año XXXI, No. 1 (110), enero-marzo de 1959. La Habana, Cuba.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A, México, 1981, 761 pp.
- SIN AUTOR. La igualdad de oportunidades en el acceso a la Administración Pública Norteamericana, en: Documentación Administrativa, No. 51, marzo de 1962, Madrid, España.
- TOUBES HERRERO, MARCELINO. Régimen jurídico de los -funcionarios de plazas no escalafonadas, en: Documentación Administrativa, No. 127, enero-febrero de 1969, Madrid, España.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo, - Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, 699 pp.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- Ley Federal del Trabajo
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Decreto de Creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil
- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil
- Programa Nacional de Capacitación y Productividad - 1984-1988 (Diario Oficial de la Federación; Agosto 22 de 1984)

I N D I C E

Página

ADVERTENCIA

INTRODUCCION

Capítulo I

La Administración Pública

1. Concepto	1
2. Estructura y Funcionamiento	6

Capítulo II

Aspectos Socio-Jurídicos del Servicio Civil de Carrera

1. Marco Sociológico	13
A. El Servicio Civil de Carrera como Política Social	14
B. El Servicio Civil de Carrera como Técnica Administrativa	17
2. Marco Jurídico	20
A. Constitucional	20
B. Otros Ordenamientos	29
a) Ambito personal de aplicación	30
b) Estabilidad en el empleo	38
c) Capacitación permanente del personal	44
d) Derecho de ascenso	49
3. Fines del Servicio Civil de Carrera	60
A. Desde el Punto de Vista Gubernamental	60
B. Desde el Punto de Vista de los Servidores Públicos	61

Capítulo III

Instrumentos y Acciones para
la Instauración del
Servicio Civil de Carrera en México

1.	Comisión Intersecretaral del Servicio Civil	62
	a) Instrumento jurídico de su creación	62
	b) Integración y estructura	64
	c) Funcionamiento	73
2.	Proyección del Servicio Civil de Carrera en México	77
	a) Apuntamiento Jurídico	77
	b) Apuntamiento Económico	78
	CONCLUSIONES	83
	BIBLIOGRAFIA	87