

728
Ley



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"ESTUDIO JURIDICO-ADMINISTRATIVO SOBRE EL
ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE
CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA"**

FALLA DE ORIGEN

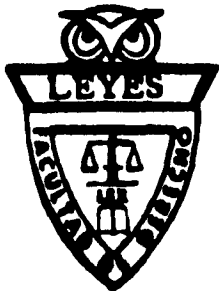
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

GABRIELA RAMIREZ AVALOS



CIUDAD UNIVERSITARIA

SEPTIEMBRE, 1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 28 de agosto de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad RAMÍREZ AVALOS GABRIELA, ha elaborado la tesis denominada "ESTUDIO JURÍDICO ADMINISTRATIVO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", bajo la dirección del Lic. Ignacio Ramos Espinosa, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p. Lic. Ignacio Ramos Espinosa. - presente

FALLA DE ORIGEN

Es muy grato poder agradecer a cada una de las personas que han contribuido a mi formación académica, así como lograr culminar una etapa más en mi desarrollo personal con la realización del examen para obtener el título de la Licenciatura en Derecho.

Mi agradecimiento, también lo es para la Universidad Nacional Autónoma de México y para cada uno de los maestros de la Facultad de Derecho, en la que tuve la oportunidad de estudiar y que son la base de mi formación.

En especial mi reconocimiento al Lic. Ignacio Ramos Espinosa y mi más sincera gratitud, pues al haber aceptado dirigir este trabajo me brindó su apoyo y valiosa enseñanza. Su guía e indicaciones han sido un gran respaldo para lograr la culminación de esta investigación. Asimismo, a los profesores que colaboraron como sinodales para formar parte del jurado examinador.

Agradezco a cada uno de mis amigos que me impulsaron y dieron su apoyo para que no abandonara este importante proyecto.

A mi madre Edith y a Pablo mi hermano por toda su dedicación y amor.

**A Eduardo, por todo su apoyo en los momentos más difíciles de mi vida y
... por su compañía, gracias.**

**En Memoria de mi padre Lic. HUMBERTO RAMIREZ DEL CASTILLO, a ti papá
como una de las aportaciones mas grandes que me dejaste, se que sin tu
gran ayuda, amor y amistad nunca hubiera logrado esto, Gracias Siempre.**

Gabriela

ESTUDIO JURIDICO-ADMINISTRATIVO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1	El Servicio Civil de carrera en el siglo XIX	1
1.1.1	La Constitución de 1812 y el decreto constitucional de 1814	2
1.1.2	La Constitución de 1824	4
1.1.3	Bases y leyes constitucionales de 1836	5
1.1.4	Las bases orgánicas de 1843 y acta de Reforma de 1847	6
1.1.5	La Constitución Federal de 1857	7
1.1.6	Los teóricos: José María Luis Mora (1837), Mariano otero (1847), Alberto Díaz Rugama (1887), Francisco Bulnes (1889)	9
1.2	El Servicio Civil de carrera en el siglo XX	13
1.2.1	Marco Jurídico	13
1.2.2	Proyectos y leyes de Servicio Civil	15
1.2.2.1	Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí (1923)	15
1.2.2.2	Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil (1943)	16
1.2.2.3	Proyecto de ley del Servicio Civil de la Federación (1935)	19
1.2.2.4	Los estatutos de los trabajadores al servicio del Estado de 1938 y 1941	31
1.2.2.5	Proyectos de ley del Servicio Civil para las ciudades mexicanas (1952)	32
1.2.2.6	Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (1983)	35
1.2.2.7	Reglamento interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (1984)	38
1.2.3	Desarrollo de acciones relativas a la administración y desarrollo del personal en el sector público de 1984 a 1993	40

1.2.4	Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)	43
-------	---	----

	CITAS BIBLIOGRAFICAS	44
--	----------------------	----

CAPITULO 2

CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

2.1	Autores diversos	47
2.1.1	Definición	47
2.1.2	Características	48
2.2	Elementos de un sistema de Servicio Civil	51
2.2.1	El sistema macroadministrativo de administración de personal	51
2.2.2	El sistema microadministrativo de administración de personal	56
2.3	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	57
2.3.1	Responsabilidad política	59
2.3.2	Responsabilidad penal	60
2.3.3	Responsabilidad administrativa	60
2.3.4	Responsabilidad civil	60
	CITAS BIBLIOGRAFICAS	62

CAPITULO 3

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN DIVERSOS PAISES

3.1	Inglaterra	65
3.2	Estados Unidos	72
3.3	Francia	76
3.4	España	82
3.5	México	90

3.6	Venezuela	104
3.7	Costa Rica	108
	CITAS BIBLIOGRAFICAS	110

CAPITULO 4

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL ANALIZADOS	111
---	------------

CONCLUSIONES	113
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	119
---------------------	------------

INTRODUCCION

La función pública ha constituido siempre una parcela de primer orden para la correcta conformación de la Administración Pública en su conjunto. Ante este hecho incontrovertible en México, en esta parcela sólo se han ultimado aquellas modificaciones concretas que la realidad mas agobiante ha impuesto. De tal manera que cuando oímos hablar de funcionarios y de reformas sabemos ya que ésta se limitará de un lado a anunciar tiempos mejores que finalmente nunca llegan y del otro lado a modificar algunos aspectos nunca los más importantes de la estructura burocrática, pero no a encauzar la reforma global de nuestro sistema, tan aplazada como necesaria.

Aplazada y necesaria, no sólo porque en la actual situación existen aspectos del régimen jurídico funcional oscuros, sino también porque el propio modelo de nuestra función pública no ha sido diseñado con la suficiente luminosidad.

De aquí el porqué, desde hace ya muchos años, sea fácilmente observable la profunda y grave crisis en que se encuentra inmersa nuestra función pública, crisis que ha desembocado en una situación que bien puede calificarse de ruinoso y deplorable. No hay que buscar mucho para comprobar que los funcionarios mexicanos han vivido y siguen viviendo inmersos en esta crisis, de este modo a la vista de cualquier observador el panorama que presenta nuestra función pública es francamente desolador. De un lado por una organización desinformada, fragmentada, desprofesionalizada y descompensada, con niveles bajísimos de productividad, politizada hasta en los niveles más minúsculos e insignificantes; y de otro por la propia frustración de muchos de sus miembros que vienen arrastrando un sentimiento grave de desmoralización profesional.

Por lo tanto el estudio sobre la administración del personal público reviste importancia por ser una área que influye notablemente en el funcionamiento de la administración pública. En este contexto y enfatizando que la función pública está en crisis como producto de una organización fragmentada, desprofesionalizada e ineficiente, se considera necesario actualizar los instrumentos de la administración de personal para modificar la situación y hacer operativas y congruentes las políticas que el gobierno marque sobre la materia.

El objeto de nuestro estudio es el análisis de las posibilidades reales para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, destacando el mérito, la idoneidad como el elemento primordial, la eficiencia y honestidad del servidor público para realizar una carrera al servicio del Estado, ofreciendo continuidad, estabilidad, y profesionalismo en las tareas gubernamentales.

En nuestro país se observa que no hay una administración de personal de manera integral en el Sector Público y se observa que sólo se han dado acciones de improvisaciones e ineficiencias que llevan a la corrupción. Así, para establecer un Servicio Civil de Carrera que mejore la situación se ve la integración de un sistema normativo, la organización de la estructura administrativa y la consecución de acciones para su instrumentación; pero se concluye que ello no ha implicado logros significativos en la medida en que significaría la ruptura del sistema político y administrativo de gran arraigo, viciado y difícil, aunque no imposible de cambiar.

En el desarrollo de la investigación se hace historia debido a que se retoma, en el capítulo 1, el Juicio de Residencia aplicado en la época Colonial, así como de instituciones en el caso de Montepío y la situación de la burocracia en esa época, se da continuidad al estudio, exponiendo la situación dada en el siglo XIX, el desarrollo del marco jurídico, el estudio de los Teóricos que a través de su obra dan a conocer la problemática del personal público en la época; se analiza el siglo XX, siendo relevante en el marco jurídico los proyectos y leyes del Servicio Civil, base y fundamento a considerar y que se quedo en el tiempo y no se han vuelto a retomar para consolidar una Ley.

En el capítulo 2, se identifican la definición, características y condiciones de un Servicio Civil de Carrera para nuestro país estudiando a diversos autores, se hace un análisis de los elementos de un sistema de Servicio Civil, asimismo se habla de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el capítulo 3, se analizan los diferentes sistemas sobre el Servicio Civil de Carrera que se aplican en distintos países, y finalmente en el capítulo 4 se hace un cuadro comparativo de los sistemas de Servicio Civil analizados en esos países.

Las aportaciones que contiene este trabajo, quieren por tanto ser una respuesta a la inquietud por recomendar cuáles podrían ser en los años venideros los cauces por los que podría discurrir la función pública mexicana.

CAPITULO 1

1.1 El Servicio Civil de Carrera en el Siglo XIX.

La situación que se vivió en la Nueva España a finales del periodo colonial debe tomarse en cuenta para entender los cambios que se dieron durante el siglo XIX y, en particular, después de la guerra de Independencia.

La organización política de la Colonia, comprendía en primer lugar, al Rey de España, a quien seguían en orden de importancia el Real Concejo de Indias, las Reales Audiencias y el Virrey.

El Virrey representaba a la persona del monarca español, tenía a su cargo el poder ejecutivo, como virrey; y la jefatura del ejército, por su título de capitán general, también poseía el nombramiento de Presidente de la Audiencia. Dependían del virrey los alcaldes mayores y los corregidores; subalternos de éstos eran los tenientes de alcalde y los subdelegados. El poder de todas estas autoridades no estaba delimitado del todo por atender indistintamente una serie de funciones administrativas y judiciales.

Para la selección de cualquier servidor público, desde el virrey hasta el último de ellos, en la colonia se tomaba muy en cuenta y era requisito tener la siguiente característica personal:

"- Ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.)
- El criollo (hijo de españoles nacido en México) sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno". (1)

No existía un sistema de selección basado en la idoneidad del personal, la mayoría de los puestos públicos se vendían. Y tanto los mestizos como los indios y las castas, no tenían la posibilidad de ingresar y prestar su esfuerzo y fuerza de trabajo en el servicio público.

En la época de la Colonia se presentan dos elementos que hay que conocer en la historia de México y que se relacionan con el tema del Servicio Civil de Carrera. Con respecto al primero, el Juicio de Residencia, que fue reconocido como un mecanismo que estableció la corona primordialmente para el control del poder, en el que se observa que se intentó tener un control más estricto sobre los funcionarios públicos pues no sólo implicaba evitar el enriquecimiento ilícito de éstos, sino que además conllevaba a conocer el comportamiento y trabajo del residenciado a lo largo de su trayectoria en el desempeño de los diferentes puestos en los que hubiera estado.

Por otro lado, el segundo elemento es el Montepío que existió tanto el de Ministros como el de Oficinas, cubriendo entonces a funcionarios de alto nivel hasta los empleados que actualmente identificamos como de base en una oficina. El principal objetivo de esta figura fue asegurar el porvenir de las viudas e hijos de quienes aportaban parte de su sueldo para tener un ahorro, ofreciendo la seguridad y tranquilidad al trabajador de que su labor durante el trayecto de su carrera administrativa traería beneficios, en concreto cuando muriera, a quienes dependían de él económicamente.

Esta organización debe tomarse en cuenta para establecer un Servicio Civil puesto que implica ofrecer a quien se dedica al servicio público un seguro y beneficios a futuro para su familia, siendo un estímulo para trabajar tranquilamente sin preocuparse en obtener más dinero por otros medios para asegurar a los suyos. La existencia del montepío se reflejó en la conducta de la burocracia

colonial, puesto que a pesar de percibir bajos salarios la seguridad que implicó éste y el hacer una carrera administrativa para obtener sus beneficios mantuvieron al empleado en su puesto.

A fines del siglo XVIII y muy próxima a la Independencia de México se vió la necesidad de tener estabilidad en el trabajo, de homologar sueldos de una compleja clase burocrática y de definir las funciones propias de cada puesto. Pese a que se dieron estas condiciones, poco a poco se trataron de resolver y de mejorar; por ejemplo: El Segundo Conde de Revillagigedo propuso garantizar los premios y ascensos al personal calificado y confiable; entonces, se empezó a tomar en cuenta una escala de aptitud para promover a los empleados.

México inició la lucha por su independencia en 1810, recogiendo el fruto de la victoria al cabo de diez años: España dejaría de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos de entonces.

El primer siglo de nuestra Administración Pública, estuvo caracterizado por una turbulencia en todos los aspectos tanto políticos, económicos y sociales. Lo que condujo a que los objetivos preponderantes durante este periodo estuviesen dirigidos a consolidar nuestra independencia política, sustituyendo las estructuras generadas durante la época colonial.

En los primeros 50 años de vida independiente, en México cohabitan imperios, Repúblicas Federales, Repúblicas Centrales, tres Constituciones, numerosas Leyes Orgánicas y por si fuera poco hay guerras con Francia y Estados Unidos; Caudillos, cuartelazos, levantamientos y botín, constituyen el resumen de los acontecimientos de la época.

En los albores del siglo XIX, con un Miguel Hidalgo y Costilla encabezando la lucha por la Independencia y en medio del caos de la rebelión se crean numerosos empleos: "Fue grande el número de empleos militares que Hidalgo dio, pues para obtenerlos no había más que pedirlo y cuando todavía no había nada que pudiese merecer el nombre de Ejército, abundaban ya los Coroneles y Oficiales de todas graduaciones, y las promociones que se hacían por ligerísimos motivos" (2).

Durante este siglo se dio un constante cambio de régimen constitucional en el país y a través de ellos se pueden observar las normas referentes a los funcionarios y empleados públicos. Tomando en cuenta ello se hace una revisión del marco jurídico identificando la situación que se dio con respecto al personal público, destacando en cada una de las constituciones los puntos o artículos que hagan referencia a eso, y así poder distinguir las pautas que se han dado para establecer un sistema de servicio civil.

1.1.1 LA CONSTITUCION DE 1812 Y EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE 1814.

La constitución de 1812, también conocida como de Cádiz fué promulgada el 28 de marzo del mismo año, en la Nueva España fue anunciada y jurada por bando real en la capital del Virreinato el 30 de septiembre de 1812.

Estas Cortes y su obra, son de importancia para México, no sólo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia del 9 de octubre de 1812, o la del 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios.

La Constitución de 1812 es un texto muy extenso, consta de 384 artículos, divididos en 10 títulos y éstos en sendos capítulos.

De interés particular para el tema que se desarrolla es el Título III, dedicado a las Cortes ⁽³⁾, pues en su capítulo VII, artículo 131 se establecen las facultades de las cortes y que dice:

" Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos" ⁽⁴⁾.

El 22 de octubre de 1814, en la ciudad de Apatzingán el Supremo Gobierno Mexicano, fijó la forma de gobierno que debía regir a los pueblos de la América proclamando la primera Constitución de la Nación Mexicana, que estuvo conformada por dos partes: La primera parte con 6 capítulos y la segunda con 22, teniendo un total de 242 artículos.

A continuación se apunta lo relacionado al tema de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, y lo concerniente a la existencia de un Tribunal de Residencia, siendo una herencia del régimen colonial que se dio en la Nueva España.

En el capítulo V: De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos se contempló, en su artículo 26 que: Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelva a la vida privada proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución" ⁽⁵⁾. Asimismo, en su artículo 37 se advirtió la libertad de los ciudadanos para reclamar sus derechos a los funcionarios públicos.

En el artículo 59, del mismo capítulo, se estableció que los diputados del Supremo Congreso, se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les toca en la Administración Pública y por los delitos de herejía ⁽⁶⁾, apostasia ⁽⁷⁾, infidencia ⁽⁸⁾, concusión ⁽⁹⁾ y dilapidación ⁽¹⁰⁾ de los caudales del Estado, entre otros delitos públicos.

En el Capítulo X: Del Supremo Gobierno, se estableció en el artículo 149 que los Secretarios de Hacienda, Guerra y Gobierno, también se sujetarían al juicio de residencia y a cualquier otro que se promoviere, legitimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia, en el tiempo de su ministerio. El artículo 150 suscribió que de igual forma los empleados del gobierno se someterían al juicio de residencia y únicamente en el tiempo de su administración podrían ser acusados por los delitos que manifestaba el art. 59 (que es el referente a los diputados) y por la infracción del art. 166 (que hace referencia a arrestos ilegales).

En el capítulo XVIII: Del Tribunal de Residencia, que incluía del artículo 212 al 223, se estableció que el tribunal se formaba con 7 jueces que el Supremo Congreso elegía, se señalaba la manera de seleccionarlos, el tiempo de duración de su función y el modo de organizarse.

Después de las Constituciones presentadas, se dió la de 1824, pero antes de ésta cabe destacar que bajo el Virreinato de Félix María Calleja en 1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud, siendo lo más importante de estos años la prohibición a las personas que manejan caudales de la Nación de disponer de ello, al igual que la imposición de penas a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden del Virrey.

En 1821 se responsabiliza al Oficial Primero de cada dependencia de instruirse sobre la suficiencia y talento de cada oficial con objeto de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño de funciones tuviera mayor aptitud.

Asimismo dentro del Plan de Veracruz, dado el 6 de diciembre de 1822 por Santa Anna, se encuentra un apartado de especial importancia que dice:

"Décima Séptima.- Para la provisión de empleos de todas clases, se atenderá sobre todo a los méritos, talentos y virtudes públicas de los sujetos a quienes hayan de conferírseles, fijando el congreso las reglas necesarias al efecto; pero mientras se reúne, sólo podrán darse provisionalmente aquellos que sean de absoluta necesidad ó conocida conveniencia" (11).

Es así como se contempló, en las leyes que se acaban de observar, dos puntos importantes: el primero, relacionado con la responsabilidad de los empleados públicos, incluyendo a las Secretarías de Despacho, y estando consolidado con la presencia de un Tribunal de Residencia; el segundo, el exigirse calidad a los funcionarios públicos y por lo tanto se dio pauta a proveer de puestos a aquellos que hicieran méritos sobre todo que tuvieran las aptitudes necesarias para el cargo que se desempeñaría.

1.1.2 LA CONSTITUCION DE 1824.

Con la desaparición de la Administración Colonial, en nuestra incipiente vida independiente las reformas se abocaron en su totalidad a restablecer los necesarios elementos de todo gobierno: Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia aunque éstas reformas resultaron obligadamente parciales. Por lo que respecta a los "funcionarios": las reformas se reducían a ceses masivos en busca de economías presupuestarias. Ello se reflejó en el hecho que durante los primeros treinta años de vida independiente, el Gobierno Federal contará tan solo con cuatro secretarías de estado o dependencias directas del ejecutivo.

En ese marco se dió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Don Guadalupe Victoria primer presidente Constitucional; estuvo integrada por 7 títulos y 171 artículos.

En este texto nos encontramos ya con antecedentes muy importantes de la realidad mexicana actual, como por ejemplo:

En el título 3°.: Del poder Legislativo, la sección 5a. hacía referencia a las facultades del Congreso General y dentro de las cuales se señalaba:

- En el artículo 49, fracción XXIII "Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones" (12).

- En la fracción XXIV "Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la república, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres" (13).

En el título 4°.: Del Supremo poder Ejecutivo de la federación, en su sección 4a. señala las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades. Con respecto a sus atribuciones el art. 110 contempló:

- En la fracción IV se afirmaba ".....nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho....." (14).

- En la fracción VI "...nombrar a los Jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisaría Generales, los enviados diplomáticos o cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y Armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos del Consejo de Gobierno....." (15).

- En la fracción XX: "Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo" (16).

Cabe señalar que el poder judicial de la federación residió en una Corte Suprema de Justicia y se encargó de llevar los juicios contra los empleados y funcionarios.

Se puede percatar, entonces, que en esta Constitución desapareció el Tribunal de Residencia y no se vio incluida una figura legislativa específica que fuera el instrumento a través del cual se juzgará a los empleados por su ineptitud o por otras causas, acciones u omisiones que ocasionaran perjuicio a los intereses públicos fundamentales conllevando una sanción que, en dado caso, sería la destitución de su puesto o la inhabilitación de la persona que se encontrara en dicha situación.

Junto a estas disposiciones constitucionales, en 1827 se decreta que los españoles no podrán tener empleo en los supremos poderes. En 1833 se establece que los empleados de las 4 secretarías de Despacho deben ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo este remover a quienes no la merezcan. Ese mismo año se castigan con la pérdida del sueldo las faltas de asistencia en el desempeño de las obligaciones, y si estas llegan a 30 días son motivo para perder el destino. En 1835 la Secretaría de Hacienda ordena que sólo se abone un sueldo a los empleados públicos aunque sirvan en dos destinos.

Sin embargo, el año más intenso en cuanto a disposiciones relativas a los servidores públicos fue 1835, ya que durante ese año se promulgaron entre otras: La Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los consejeros, los senadores y los diputados.

1.1.3 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En estos primeros años de vida independiente, México avanzó concretamente un largo trecho en el camino que se había propuesto recorrer: destruyó poco a poco las formas de la organización política heredadas de España y los grupos e intereses empeñados en mantenerlos, fue creando un círculo de hombres convencidos en nuevas ideas con exposiciones apasionadas y defensores obstinados.

La creación de estos nuevos "ideólogos" que lucharon por la libertad política y el bienestar material general fueron las metas hacia las cuales se encaminó el México independiente, sucediéndose indistintas normas o textos constitucionales alternativamente liberales y conservadores, que impidieron una lucha constante y uniforme.

Un nuevo congreso se reunió para tratar de solucionar en primer lugar nuestra forma de gobierno. Tras dieciocho meses de discusiones, se promulgan en 1836 las llamadas "Siete Leyes Constitucionales" que establecieron un gobierno central.

Las Bases de la República Mexicana decretadas por el Congreso General de la Nación, el 29 de diciembre de 1836, incluyeron en la Segunda Ley, relativa al Supremo Poder Conservador, en su artículo 17 que éste no era responsable de sus operaciones y que sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados por sus opiniones.

En su tercera Ley, del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice en relación a la formación de las leyes, se tuvo en su artículo 44, fracción XIV, que el Congreso General le correspondía crear o suprimir los empleos públicos, aumentar o disminuir los sueldos, y fijar las reglas generales para conceder retiros, jubilaciones y pensiones.

En la cuarta Ley, se señaló la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, en el artículo 15 se marcaron las prerrogativas del Presidente de la República, dentro de las cuales se indicó que podrían nombrar libremente a los Secretarios del Despacho y removerlos cuando lo creyera conveniente.

En el artículo 17 se le atribuyó al Presidente la posibilidad de dar retiros, conceder licencias y pensiones; asimismo, en la fracción XXIII de este artículo se apuntó que podía suspender a los empleados de la federación, infractores de las órdenes y decretos, hasta por tres meses y privarlos de la mitad de sus sueldos en ese tiempo; por lo cual debía formar causa a esos empleados para pasarlos al tribunal respectivo.

En 1939 se publica un reglamento de requisitos para los empleados públicos. En el preámbulo del mismo se hace la siguiente referencia a los empleados de la Administración "Que haciendo una falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos Nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter abrazando y favoreciendo sus lemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se haya establecido y al que acaso son deudores de la creación, dotación y goce de sus propios destinos....." (17).

Con base en este reglamento se decretó que todos los funcionarios a quien corresponda debían exigir el juramento de las leyes a todo empleado que se nombre, decretando de igual forma la suspensión para aquellos que hagan ostensible su desafecto a las instituciones.

1.1.4 LAS BASES ORGANICAS DE 1843 Y ACTA DE REFORMA DE 1847.

Durante el largo período que siguió hasta la promulgación de la Constitución de 1857 se fueron sucediendo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos. Como ejemplo tenemos las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable junta legislativa y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional; publicada por bando nacional el 12 de junio de 1843; otorgaron a las Cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos oficiales o comunes y para erigirse en un Gran Jurado. Destacan los siguientes artículos:

"Título IV, Del Poder Legislativo:

Art. 66.- Facultades del Congreso:

XVI.- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

Título V. Del Poder Ejecutivo:

Art. 87.- Corresponde al Presidente de la República:

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

VI.- Nombrar los empleados y funcionarios públicos cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad y en la forma que dispongan las bases y las leyes.

VIII.- Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

XII.- Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes" (18).

Lo que sobresale, con respecto a la responsabilidad de los empleados públicos es que se confirió a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Gran Jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si se daba lugar o no a la formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedían este fuero.

En 1848 una orden dictaba que la provisión de empleos viniera precedida de la correspondiente propuesta matizada de ciertas formalidades. En 1852 se declararon en forma drástica amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo, rompiendo así de tajo con los principios incipientes del servicio civil. En 1854 una circular del Ministerio de Hacienda prohíbe a los funcionarios y empleados practicar los juegos de azar, cesando además el fuero del que venían gozando los funcionarios de los Estados, determinando además las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno. Estas cualidades eran "Saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, tener buena moral y civil y cuando menos dieciséis años de edad" (19).

1.1.5 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constitucional el día 5 de febrero de 1857, señalaba en su artículo 72, las facultades del Congreso, dentro de las cuales tuvo la de crear y suprimir empleos públicos de la federación y el señalar, aumentar o disminuir los sueldos. Con respecto a las facultades y obligaciones del Presidente, éste podía: Art. 85, fracción II: "Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover 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" (20).

Asimismo esta constitución, consagró su Título Cuarto a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

TITULO IV DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Art. 103.- Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Art. 104.- Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará a mayoría absoluta de votos si ha ó no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Art. 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El Jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Art. 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza a su encargo y un año después.

Art. 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público. (21)

Este título se reglamentó en la ley Juárez y trató los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación; se promulgó el 3 de noviembre de 1870. En su artículo 1o. la ley Juárez establecía estos delitos en los que señalaba: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Así también, se aclaró que los gobernadores de los estados sólo incurrían en responsabilidad federal por omisión o inexactitud, en lo relativo a los deberes que les imponían la Constitución o leyes federales.

Este reglamento implantó el Juicio Político, cuyo trámite y resolución queda dentro del ámbito del poder legislativo, al restaurarse por Reforma Constitucional del 13 de noviembre de 1874, la Cámara de Senadores, la cual sustituye a la Suprema Corte de Justicia en sus funciones de Jurado de Sentencia.

En 1885 un Decreto reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En ese mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, registro de nombramientos, etc. Unos años después en 1896 es expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 Constitucionales, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inamovilidad, haciendo especial énfasis en la responsabilidad de los altos funcionarios. "No obstante como es de suponer en la mente de Díaz prevalecía una especial mentalidad con respecto a las personas que debían ocupar los puestos públicos. En primer lugar sus parientes, luego sus compañeros de armas o los parientes de éstos y finalmente los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder" (22).

En síntesis todo giraba en torno a la figura del Presidente, lo que originaba que de arriba hacia abajo se formara una interminable cadena de deudas y agradecimientos.

En suma era sencillo ingresar en la administración, sólo se requería saber leer, escribir y sumar, además de tener un "padrino político". En este mismo sentido lo expresa Bulnes, crítico de los gobiernos de Juárez y Díaz: ".....Se llegaba a los altos puestos, por la humildad, el disimulo profundo de la ambición. El general Díaz acostumbró a los mexicanos a que nunca conocieran nombramiento de funcionarios antes de haber sido hechos. Bastaba con que la opinión pública indicara a determinada persona para determinado cargo, para que el general Díaz se considerara lastimado en su fiera divinidad. Los nombramientos debían caer sobre quienes menos se esperaba; de este modo, el "Supremo" hacía sentir que su poder no emanaba de la Nación, sino de sí mismo.

Los nombramientos de Gobernadores de los Estados, eran muy meditados por el dictador. Por supuesto, debían recaer en un amigo incondicional a toda prueba. De no ser posible lo anterior, el candidato debía ser un católico rico, y si era aristócrata mejor....." (23).

No obstante que la dictadura de Díaz, estuvo caracterizada además de los rasgos anteriores por la ausencia de participación política y por la existencia permanente de injusticias contra la población civil, durante su mandato aparecieron importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental.

1.1.6 LOS TEORICOS

JOSE MARIA LUIS MORA. (24)

En 1837 Luis Mora en su discurso sobre los Perniciosos Efectos de la Empleomanía hizo una importante crítica a un problema de su época que se manifestaba en el error de interpretar la igualdad de los derechos como la multiplicación de los empleos por el hecho de que todo hombre, por la simple facultad de serlo, tenía posibilidad de ocupar un puesto público, bajo esta óptica se dio acceso a desempeñar cargos públicos a cualquier persona.

Mora, explicó que la empleomanía, debido a la creación de numerosos empleos, ponía a disposición de las autoridades que tienen el poder de una gran masa de fuerza a la cual oprimían y, en consecuencia, se rebajaba a los ciudadanos, desmoralizándose. Y no veían el problema que tenían puesto que no se entendía que "la verdadera libertad no consiste en mandarlo todo y vivir a expensas del tesoro público, sino estar remoto de la acción del poder y lo menos sometido que sea posible a la autoridad" . (25)

Pero el autor aclaró que cuando el espíritu y las ideas populares que predominan en una nación son las de vivir y buscar la subsistencia a través de tomar en cuenta las posibilidades de empleo, estos se generarían en una gran medida y sin tener algún regulador o medida para evitar su expansión. Hasta los cuerpos legislativos decretarían su creación y los ciudadanos presionarían a todas horas y por todos los medios que estuvieran a su alcance para que los representantes les ayuden a conseguirlos; así también las personas que ya laboraran en el gobierno aplaudirían una conducta para que se les proporcionara ascensos y nuevas colocaciones.

Los medios a través de los cuales los hombres consiguen tener influencia son: los de gratitud y las obligaciones que producen las gracias, favores y beneficios. Pero no solamente los que ocupan ya un puesto, sino también los que aspiran a obtener uno y que tienen esperanza de entrar a través de cualquier forma, se venden al gobierno, ocultan sus despilfarros y se prestan a la corrupción, se comienza halagando las pasiones y procurando la comodidad de algunos y se acaba por destruir la libertad de todos.

La burocracia es una herencia colonial, y en este aspecto lo que le interesó a Luis Mora es que antes fue una fuente de fortuna y prestigio debido a que la administración era privilegio de unos cuantos, pero la situación cambió en su época puesto que se consideraba el hecho de que muchos tenían, no solo la facultad, sino el derecho de tomar posesión de los cargos.

Definió al empleomano como un ser adulator, que no tiene opinión propia, controla lo que dice y manifiesta sólo aquello que le conviene, en un momento dado cambia de opinión o de conducta, lo cual hace con gran facilidad, buscando su conveniencia. Esto ocurre porque la empleomanía ofrece una vida descansada a la persona que tiene un empleo, el empleado trabaja menos que un artesano o un labrador y las aspiraciones que tiene únicamente se dirigen a obtener algún ascenso y en última instancia, llegar a jubilarse para dejar vacante su puesto a otro que lo pretenda.

Esta inclinación y preferencia por los empleos emprobrece a una sociedad, puesto que destruye el carácter inventivo y emprendedor de una persona, esto se empeora cuando existe fuerza de trabajo apta para la industria pero esta fuerza es utilizada por la administración pública, descuidando una opción productiva desde el momento en que se empeñan en emplearse en el gobierno.

Por eso, expuso Mora, no hay otra cosa tan contraria a la laboriosidad del hombre, que el deseo o la ocupación de los puestos, esto es, porque se les consideran y son efectivamente, un medio de subsistir sin esfuerzos y pasar, sin problemas, una vida descansada.

Así, en su trabajo, se observa hasta que punto la costumbre de vivir de sueldos destruye la capacidad de invención de un ser humano, y por lo tanto, su búsqueda a la perfectabilidad. La comodidad y resignación son de mayor peso en el hombre y, entonces, al no ser suficientes los empleos para cubrir tanta ambición se crearían continuamente más empleos entorpeciendo los movimientos de la sociedad y perjudicando el adelanto, hasta en lo económico, de un país. Finalmente, afirmó: "no hay cosa que menos produzca que los empleos innecesarios, ni hay cosa que más aumente su creación que el aspirantismo y la empleomanía" (26).

MARIANO OTERO. (27)

La obra de Mariano Otero se titula: Consideraciones sobre la situación política y Social de la República Mexicana en el año de 1847, siendo este un estudio, reflejo de la situación del país en ese tiempo y en todos los aspectos.

En su obra, Otero explica que en esa época, con respecto a la selección de los funcionarios, no se tomó en cuenta el mérito ni la honradez, y lo que destacó fue la recomendación de personas influyentes. Así se tuvo que: "De esa facilidad en conceder empleos, resulta que en las oficinas de las rentas públicas hay multitud de empleados que no solamente ignoran la gramática de su propio idioma y aún la aritmética, sino que no saben ni escribir medianamente". (28)

Así también, en lo referente a lo incomprensible de ver que muchos empleados habían hecho inmensas fortunas, tomó en cuenta la moralidad, puesto que se daba un abuso de la confianza que el gobierno depositaba en el empleado. Aunque la desmoralización de este grupo que trabajaba en el sector público, aunada a la conformidad por parte de la sociedad, provocó que nadie especulara a cerca de que un empleado que ganaba un sueldo determinado comprara haciendas, decorara su casa con los más finos y costosos muebles y mantuviera a su familia con lujos extraordinarios.

Conforme a las leyes que regían en la república, Otero explica en su trabajo, que el empleado al obtener su despacho del gobierno, aseguraba su lugar en el empleo, como si recibiera una propiedad de la cual nadie, ni siquiera el mismo gobierno, podía quitarlo si no se presentaba la causa o el motivo por la cual lo despojaban de su cargo. Esto es: "Los empleados pueden hacer todo lo que les acomode, bien seguros de que jamás han de ser despojados de sus destinos" (29)

Otro aspecto que trató fue que un sistema de república como el que imperó en ese tiempo, se designaban a los gobernantes sin consultar la opinión del pueblo, repercutiendo sensiblemente en la deficiente selección de personas para los puestos, ya que la falta de espíritu de servicio no les permitió ver como propósito el bienestar de la sociedad a la que rigen, sino que más bien respondieron a los intereses del grupo al que representan.

Por último, Otero indica que el número de empleados era excesivo, lo cual perjudicaba a la sociedad de manera general al extralimitarse en la creación y otorgamiento de empleos aparte de que este problema, junto con el complicado sistema de contabilidad, generaba altos costos al erario al emplear a más gente, llegando a ser de cuatro o cinco sueldos, y aunque solamente una persona cubriera el trabajo realmente se pagaba a dos o tres personas más. Es, por tanto, patente que en el gobierno "hay mas empleados de los que puede sostener". (30)

ALBERTO DIAZ RUGAMA

En el tiempo en que estuvo a la cabeza del gobierno mexicano Porfirio Díaz, la situación con respecto a la administración pública mejoró. El desarrollo de la administración de los asuntos públicos se basó en el manejo directo de los asuntos por parte del ejecutivo, quien se apoyó en una estructura administrativa cada vez más grande y compleja requiriéndose, por lo tanto, de cierto grado de especialización y correspondiendo a las diversas funciones y la implementación de tecnologías adecuadas.

Por la preocupación, entonces, de ofrecer un mejor servicio de la función pública, aparecieron en esa época diversos manuales que fueron aportaciones de gente valiosa, que colaboraba con el Presidente, y que fueron realizados para que los gobernadores y jefes políticos tuvieran a la mano la doctrina, órdenes y disposiciones que les pudieran facilitar el despacho de los asuntos que dependían de ellos.

Dentro de estos manuales, es de particular interés la Guía Práctica de la República Mexicana elaborada en 1887 por Alberto Díaz Rugama, considerándose éste como un primer paso para sistematizar el servicio civil en México.

La realización de esta guía fue el resultado de la observación de los nombramientos a un cargo de personas poco o nada capaces, así Díaz Rugama virtió su experiencia en la elaboración de este trabajo y apuntó que después de conocer a muchas personas a través de los años, que disfrutaban de un sueldo, veía como se transformaban en verdaderos parásitos sin que se pudiera lograr ningún beneficio ya con ellos.

Dentro de su trabajo consideró importante el que un funcionario público tuviera un mínimo de conocimientos, que eran indispensables para el buen desempeño de su trabajo, estimó que se debía conocer desde la Constitución Política hasta la geografía e historia de México, siendo también de utilidad un diccionario. Es así como planteó la necesidad de que los empleados ingresaran a un puesto con una buena preparación ya que en aquella época no existía. Por lo tanto, Díaz Rugama destacó la importancia de que hubiera un personal apto y con conocimientos de la función pública y en especial del puesto que fuera a desempeñar.

Expuso que generalmente en México una persona aspiraba a un empleo y no pensaba siquiera si tenía la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo hubiera conseguido. Es, por ende, cuando la oficina de gobierno era para este nuevo empleado un lugar de instrucción, esto perjudicaba de manera evidente la gestión de cumplimiento de los negocios.

En relación a lo antes mencionado, el autor recalcó que en la mayoría de las oficinas: "Se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones" (31) y ante la evidente existencia del favoritismo, el autor propuso se dictara la reducción de empleados junto con la obligación de que los aspirantes a un trabajo realizaran un examen, si bien que fuera de principios y conocimientos básicos pudiera evaluarse con eso la capacidad del solicitante.

En esta guía, se alude a las exigencias necesarias para todo empleado, saber "leer, escribir y contar, lo mejor posible, saber algo sobre gramática, lógica, ideología, historia y geografía, tener algunas nociones de economía política, conocer la Constitución Federal, con sus adiciones y reformas, y tener ideas generales sobre legislación y organización administrativa del gobierno que nos rige" (32), pero sin incluir a las que requerían título profesional. Con los conocimientos mínimos requeridos más una buena disposición para el trabajo, honradez y educación, se tenía el perfil de un candidato idóneo para el desempeño de un puesto público, posteriormente, se vió la posibilidad de un desarrollo y éxito profesional por parte de un funcionario que ingresaba de esta manera al ser constante, dedicado y presentar una conducta intachable. El empleado que quería ganarse el aprecio y ser tomado en cuenta por los jefes, debía mantener respeto a los superiores y ser reservado en los asuntos oficiales. Así, tomando en cuenta la situación y pese a que el número personal era grande, lo más importante fue identificar que las labores de una determinada oficina pudieran ser atendidas por personas que tuvieran una carrera y preparación adecuada para ese tipo de trabajo.

Finalmente el autor señaló que realmente lo anterior no debía preocupar a una persona nombrada para un cargo mientras su conducta e inteligencia fueran buenas y por lo cual aseguraba el puesto que se le hubiera confiado.

FRANCISCO BULNES.

Para concluir el siglo XIX, Francisco Bulnes escribió en 1889, El Porvenir de las Naciones Latinoamericanas ante las recientes conquistas de Europa y Norteamérica, encontrándose en el capítulo decimocuarto el tema de El Canibalismo Burocrático.

Al desarrollar su trabajo, Bulnes afirmó que la pauta que debía seguirse era que la sociedad tenía que ser gobernada por personas que se interesaran en el bienestar social, esta afirmación la relaciona con el problema de que sólo gobierne una clase, explicando que si cualquier clase social estaba en el poder sin oposición alguna, perdía interés en los demás y exclusivamente se dedicaría a satisfacer sus requerimientos personales como clase.

Explicó que en una sociedad equilibrada había tres clases: La que posee riquezas, la que realizaba un trabajo y la que producía servicios intelectuales. En particular, las sociedades latinas se caracterizaban por la cantidad de clases profesionales que, ante todo, no tenían trabajo ni poseían riquezas, por lo que esas clases se preocupaban en hacer principios y lograr conquistar el poder para vivir, mantenerse y tener riquezas.

El planteamiento de Bulnes, reconocido gran ideólogo del conservadurismo mexicano, no es muy claro pero se puede identificar su premisa principal relacionándola con la burocracia en el gobierno

junto con otras clases sociales y en cambio no traería beneficios su desempeño cuando se encontrara sola en la cúspide.

Bulnes estableció una ley histórica-política en la que clasificó siete formas efectivas de gobierno:

- 1) Monarquías bárbaras teocráticas,
- 2) Monarquías bárbaras militares,
- 3) Plutocracias liberales moderadas,
- 4) Plutocracias liberales puras,
- 5) Plutocracias conservadoras moderadas,
- 6) Anarquía interrumpida por dictaduras, y
- 7) Canibalismo burocrático o dictaduras" (33)

En esta clasificación definió la condición de las clases medias en cada una de las formas efectivas de gobierno, siendo para el caso la que correspondió al canibalismo burocrático o dictadura: Se caracterizó porque había clases medias dominantes, profesionales liberales y famélicas y un estado rico. Si se observa, esta obra la escribió en la época de la dictadura de Porfirio Díaz, mostrando así la situación en la que se vivía en ese tiempo no sólo en México, sino en el mundo.

Ya entrando al problema del canibalismo burocrático, Bulnes señaló: que lo que necesitaban las naciones latinoamericanas era transformar sus clases profesionales industrialmente, el problema político radicaba en dar de comer a sus clases medias profesionales y que realizaran trabajos útiles para la sociedad y no ser solo una clase que se alimentara por forzosa obligación sin realizar dicho esfuerzo.

1.2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL SIGLO XX.

1.2.1 MARCO JURIDICO

En los inicios de 1917 el país sufría las consecuencias de la prologada guerra civil: destrucción de ciudades, vías férreas, interrupción del comercio, comunicación escasa, ausencia de un sistema bancario, fuga de divisas, escases de alimentos, epidemias, bandidaje, etc.

Con esta situación Carranza promulgó la Constitución el 5 de febrero de 1917, que es la base de nuestro régimen actual, pese a las diversas reformas que se le han hecho a partir de la fecha en que se publicó, y en específico, con relación a una Ley de Servicio Civil no se vislumbraba un proyecto definitivo todavía. Así mismo, esta Constitución siguió básicamente lo que se apuntó en la Constitución de 1857, en lo relativo al Título IV sobre la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. De lo concerniente a las facultades del Presidente de la República Mexicana en cuanto a nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Gobernador del Distrito Federal, y a los territorios federales, al Procurador General de la República, etc. se definió por completo no volviéndose a dar la inestabilidad que se dió en el siglo XIX, pero sí con la inquietud de que no había un órgano especial que gestionara y controlara al personal de la administración pública.

En septiembre de 1927, con el informe del Presidente Plutarco Elías Calles al Congreso, se puso en marcha las labores de reorganización de la Secretaría de Hacienda y con ello se iniciaron cambios en la administración pública, dentro de los que se contempló: El llevar a cabo nuevas

políticas de personal, delineándose aspectos como la selección de éstos que se sustentaría en la realización de exámenes de antecedentes, eficiencia y médico.

En 1931, siendo Presidente Pascual Ortíz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipuló que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes de servicio civil que se expidieran" ⁽³⁴⁾. Cabe destacar que pese a que el 3 de septiembre de 1932 se publicó la Ley sobre Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios, todavía no se daba a nivel federal una nueva ley.

En el año de 1934, se dio el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil ⁽³⁵⁾, que produjo escasos resultados y no hubo cambios sustanciales producidos por su vigencia. Posteriormente, el Presidente Lázaro Cárdenas rechazó el programa de Servicio Civil recién promulgado, adoptó otras medidas para que el trabajo tuviera un lugar central en el sistema político y colocó al empleado público en una posición dentro del movimiento obrero igual a la del trabajador de las empresas privadas. Por encima de la fuerte oposición del Congreso, Cárdenas forzó la aprobación de una nueva ley para normar el servicio público, de acuerdo con su propia interpretación de los postulados obreros de la Constitución de 1917.

Es así que en el año de 1938 se expidió, mediante decreto del 5 de diciembre, El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; ordenamiento jurídico que surgió a consideración de Cárdenas, en respuesta a la situación que vivían los empleados públicos pues eran un sector sometido y soguzgado a la tradición, extorsionados por la política y abandonados a sus propios recursos; y con esto se les aseguraba una estabilidad en sus empleos y ascensos.

Hay dos puntos que deben tomarse en cuenta de este Estatuto: El primero, que se hizo la distinción entre empleados de confianza y empleados de base. El segundo, que en el estatuto se reconoció una escala jerárquica basada solamente en derechos de antigüedad dentro de cada dependencia administrativa y, al mismo tiempo, estipuló la promoción por méritos y competencia demostrada en exámenes.

En el año de 1940 surge la Ley de Responsabilidades de Funcionarios ⁽³⁶⁾, en la que se describieron los delitos oficiales que podían ser imputados a funcionarios o empleados públicos sin fuero constitucional. Este reglamento estuvo muy mezclado con el Código Penal; pero, lo que destaca en éste es que surge el tema del enriquecimiento inexplicable que realmente se estructuró como delito formal debido a que muchas veces no se pudo explicar o justificar que un servidor público se hiciera rico en tan poco tiempo, y no en sí por necesidad de que se diera una norma que se relacionara con la moral dentro de los empleados públicos. El 7 de enero de 1953 se reformó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, señalando en su artículo 110 la obligación de manifestar su situación patrimonial.

El 4 de abril de 1941, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, el estatuto jurídico de 1938 fue abrogado por la expedición de otro Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que registró pocas modificaciones con respecto a su antecesor pero que se resaltan porque dentro de las nuevas aportaciones se encontraban las bases para la formación de un sistema escalafonario.

Esta nueva Ley aclaró las normas bajo las cuales se darían los ascensos y para lo cual debía ser aprobado por las Comisiones de Escalafón; introdujo nuevas características en los procedimientos para seleccionar al personal; se estableció que los empleados de base presentaran examen de competencia cada dos años y los que reprobaran tomarían cursos obligatorios de capacitación, impartidos en las escuelas de las diversas dependencias administrativas.

En 1957 se expidió la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación. En 1960 el Presidente Adolfo López Mateos envió al Congreso de la Unión el proyecto de adición del Apartado B, del artículo 123 constitucional; y en 1963, se creó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es reglamentaria del mencionado Apartado B.

En el año de 1975, se dio una nueva Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Para 1979, surgió la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que estableció que tanto lo funcionarios como los empleados eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.

1.2.2 PROYECTOS Y LEYES DE SERVICIO CIVIL.

1.2.2.1. LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI (1923).

El 30 de junio de 1923 el Gobernador de San Luis Potosí, Rafael Nieto, expidió el decreto número 157 referente a la Ley del Servicio Civil para su Estado. Se toma en cuenta este documento porque es de las pocas leyes de Servicio Civil que lograron regir y que no se quedaron en un simple proyecto.

En las disposiciones generales se definió el Servicio Civil como el trabajo desempeñado, por los empleados nombrados, en las oficinas dependientes del Estado o Municipio. De igual manera, los empleados se consideraban protegidos por esta Ley, mientras no se derogara legalmente la partida a la cual se cargaban sus sueldos, aún cuando a juicio de las Comisiones del Servicio Civil sólo se cambiara de número o denominación dicha partida.

En el Segundo Capítulo de esa Ley, se expuso lo referente a la Comisión del Servicio Civil su composición y facultades. En el Tercer Capítulo se apuntaron los requisitos para ingresar al Servicio Civil. El Cuarto Capítulo, marcó lo relativo al trabajo en las oficinas públicas, relacionándose con las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución Federal.

En este documento se identifica lo concerniente al seguro, gratificaciones y ahorros de empleados.

El Capítulo Sexto trata la situación de los ascensos, ceses y prevenciones especiales. Aquí destacó que para ascender, en el caso de que fusionen oficinas, quedarían y se seleccionarían a los funcionarios y empleados más eficientes, y en igualdad de circunstancias a los que más tiempo tuvieran sirviendo al Estado o Municipio.

Asimismo se señaló un artículo posterior el no apoyo ni aportaciones económicas en favor de un funcionario que iniciara actividades políticas.

1.2.2.2. ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL (1934).

Posteriormente en 1934 un Acuerdo Presidencial estableció el Servicio Civil por tiempo determinado, siendo publicado el 12 de abril de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", emitido con vigencia limitada del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año. El acuerdo definía el servicio civil, incluyendo en él a las personas que desempeñaran empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, excluyendo del mismo al personal de carácter político; Secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores e incluso a otros funcionarios como los jefes de departamento, jefes de oficinas, empleados supernumerarios, empleados por contrato y los que tuvieran carácter militar. (Artículos 1o. y 2o. del Acuerdo).

En el acuerdo se señalaba que para el funcionamiento del Servicio Civil se establecerían las comisiones respectivas en las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas sobre ingresos a la administración y de los requerimientos para desempeñar los puntos de las categorías en que estaba dividido el servicio (Art. 3o.)

También establecía el acuerdo presidencial normas referentes a las vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos, regulando además los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil. Resulta también importante señalar que se autorizó a los empleados y funcionarios a formar asociaciones para la defensa de sus intereses. La urgencia limitada de dicho acuerdo impidió que se aplicara efectivamente, ya que por otro lado no se expidió la Ley de Servicio Civil correspondiente.

En la exposición de motivos del acuerdo decretado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, se decía que "por diversos motivos entre otros, el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil y, en esa virtud, está urgente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes....." (37).

En suma, la ley limitaba el derecho presidencial de nombrar a los empleados, estableciendo procedimientos para integrar el personal por selección, basada en la aptitud y el mérito. Se estableció la permanencia en el puesto, y la remoción se hizo depender de causas justas debidamente comprobadas ante una comisión del Servicio Civil.

" ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL "

CAPITULO I

DEL SERVICIO CIVIL

Art. 1o.- El Servicio Civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependiente del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sean, que no tengan carácter militar con las solas excepciones que establece el artículo siguiente:

Art. 2o.- No se consideran sujetos a este acuerdo:

- I. Los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales y el Tesorero de la Nación.
- II. Los funcionarios que por ministerio de la ley deban substituir a los anteriores en sus faltas.
- III. Los subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamento de cada Dependencia y Jefes de Oficina o Servicio de análoga categoría.
- IV. Los funcionarios y empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.
- V. Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios.
- VI. Las personas que presten sus servicios mediante contrato.
- VII. Los Secretarios Particulares, empleados de las Secretarías Particulares, ayudantes, chóferes, y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este artículo, y el personal dedicado a servicios confidenciales.

CAPITULO II

DE LAS COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL.

Art. 3o.- La aplicación de este Acuerdo en las Secretarías de Estado, Departamentos y demás Dependencias, quedará a cargo de Comisiones que se denominarán del Servicio Civil y serán integradas por cinco personas.

Art. 4o.- Las Comisiones del Servicio Civil de que se trata el artículo anterior, se compondrán de: un representante del Jefe de la Dependencia, que fungirá como presidente; de dos vocales, que serán precisamente los dos Directores, Jefes de Departamento, Oficina o Servicio, decanos dentro de la Dependencia de que se trate, y de dos representantes de los empleados. Además, cada Comisión del Servicio Civil podrá designar un abogado Asesor, quien no tendrá voto en las juntas que celebren las comisiones.

CAPITULO III

DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

Art. 9o.- Para ser empleado o funcionario de los comprendidos en el Servicio Civil, se requiere ser mexicano, mayor de 16 años y menor de 55, y tener, además, los conocimientos o prácticas necesarios para desempeñar el puesto de que se trate.

Art. 11.- Los extranjeros podrán prestar sus servicios a la Federación, mediante contrato que se celebre con ellos. El plazo de tales contratos no excederá de un año, pero podrán renovarse una o varias veces. Dichos extranjeros no ingresarán al Servicio Civil y sus obligaciones y derechos se regirán por lo estipulado en los contratos respectivos.

Art. 12.- Los Servidores del Ejecutivo se consideran divididos, según la indole de sus funciones, y para los efectos del Servicio Civil, en las siguientes categorías:

- I. Profesional: se necesita que presente el título legal.
- II. Subprofesional: tiene que sustentar un examen u oposición.
- III. Administrativa: tiene que realizar un examen u oposición.
- IV. Educacional: de acuerdo a lo que la ley sobre la materia indique.
- V. Servidumbre: tiene que saber leer y escribir y acreditar honradez.
- VI. Obrera: siempre se les considerará eventuales.

Art. 19.- Los jefes superiores de las distintas dependencias del ejecutivo federal, serán los únicos autorizados para resolver sobre las solicitudes de empleo que se reciban hasta tanto la Comisión respectiva del Servicio Civil, determine si el solicitante reúne las condiciones indispensables para desempeñar el puesto que pretenda.

CAPITULO IV

DE LAS VACACIONES, LICENCIAS Y PERMISOS.

CAPITULO V

DE LAS RECOMPENSAS Y ASCENSOS

CAPITULO VI

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL COMPRENDIDO EN EL SERVICIO CIVIL.

Art. 46.- Los funcionarios y empleados comprendidos dentro del Servicio Civil, podrán asociarse en la forma y dentro de los términos que autorizan las leyes; pero cuando esas asociaciones tengan por finalidad la defensa de los intereses a que se refiere este acuerdo, será condición indispensable para su existencia legal, la aprobación previa de la escritura constitutiva o pacto social, así como de los correspondientes estatutos, por las dependencias del Ejecutivo Federal a que pertenezcan los miembros de la asociación. La autorización se otorgará oyendo el parecer de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas.

CAPITULO VII

DE LAS SANCIONES.

CAPITULO VIII

DE LA SEPARACION DEL SERVICIO CIVIL DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS.

Finalmente, se puede observar que esta Ley limitó el derecho presidencial de nombrar a los empleados y dio la pauta para que se establecieran los procedimientos correspondientes para introducir al personal en el gobierno a través de la selección basada en la aptitud y mérito. De igual forma, se instituyó la permanencia del puesto, implicando la posibilidad de que el empleado iniciara una carrera en el servicio público" (38).

1.2.2.3. PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LA FEDERACIÓN (1935).

En el año de 1935 el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario se sintió obligado con los empleados públicos, que en gran parte pertenecían a dicho partido político, y presentó a través de una Comisión un proyecto de Ley de Servicio Civil para mejorar la situación de ellos y que se definieran sus derechos y obligaciones frente al Estado.

En el proyecto presentado se tomó en cuenta los trabajos realizados por diversas instituciones y, particularmente, los que hicieron los mismos empleados, puesto que expresaron sus aspiraciones e inquietudes. Asimismo, se indicó que por acuerdo del Señor Presidente de la República el proyecto sería tomado en cuenta por la Comisión, que se formaría por la Secretaría de Gobernación y el Instituto del PNR, para formar un proyecto definitivo.

Es así que se publicó, en el año de 1935, el Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación en la Revista Política Social, Tomo I, número 4, de la página 10 a la 17. Esta revista perteneció al Instituto del PNR.

LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LA FEDERACION

CAPITULO I

DEL SERVICIO CIVIL.

Art. 10.- La Ley del Servicio Civil de la Federación tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados federales en sus relaciones con el Estado.

Art. 20.- Las disposiciones de este ordenamiento se aplicarán a los funcionarios y empleados de la Federación regidos por leyes especiales, en cuanto no se opongan a las mismas.

Art. 3o.- Esta ley también es aplicable al personal interino y supernumerario, con excepción de los que se refiere a la conservación del empleo.

Art. 4o.- Serán de nombramiento y remoción libres, pero estarán sujetos a las demás disposiciones de esta ley:

- I. El personal de la Presidencia de la República; y
- II. El personal de las Secretarías Particulares.

Art. 5o.- Con excepción de los casos previstos en esta ley, no se aplicará:

- I. A los funcionarios cuya situación está determinada por preceptos constitucionales;
- II. A los Subsecretarios, Secretarios Generales y Oficiales Mayores; al Tesorero y Contador de la Federación;
- III. A los Jefes y Subjefes de las Unidades Administrativas de las Secretarías de Estado, Departamentos Autónomos o Dependencias Federales; y
- IV. A los miembros de Comisiones, Juntas o Consejos cuya organización esté determinada por leyes o tratados especiales.

Art. 6o.- No se aplicará esta ley, sino la Federal del Trabajo, a las personas que presten sus servicios al Estado mediante contrato.

CAPITULO II

DE LAS COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL.

Art. 7o.- En cada Secretaría de Estado, Departamento Autónomo o Dependencia Federal, habrá una Comisión del Servicio Civil.

Art. 8o.- Las Comisiones del Servicio Civil se integrarán: con un Representante del Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Dependencia Federal de que se trate, el cual fungirá como Presidente; y cuatro vocales propietarios y dos suplentes, Representantes de los empleados.

Art. 9o.- Los representantes del Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Titular de una Dependencia Federal, serán nombrados y removidos libremente por dichos funcionarios; pero no podrá recaer el nombramiento en favor de las personas a que se refieren los artículos 4o. y 5o.

Art. 10.- Los Representantes de los empleados deberán ser:

- I. Mexicanos.
- II. Mayores de edad; y,
- III. Titulares y en ejercicio de su empleo.

Serán electos en el mes de enero a mayoría de votos de todos los empleados de la dependencia; durarán en su encargo un año y no podrán ser reelectos, ni pertenecer a una misma Unidad Administrativa.

Art. 11.- Las Comisiones del Servicio Civil nombrarán asesores técnicos que los auxilien cuando sea necesario; y los delegados, ocasionalmente, en las oficinas foráneas para que conozcan de los casos de su competencia que se presenten en las mismas.

Cuando se estime indispensable se podrá llamar a los interesados para sustanciar las diligencias ante la propia Comisión.

Art. 12.- Para el desempeño de sus labores, las Comisiones del Servicio Civil tendrán el personal de planta necesario, nombrados en los términos del Capítulo III.

Art. 13.- Son atribuciones de las Comisiones del Servicio Civil:

- I. Colaborar con el Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Dependencia Federal a que pertenezcan, para el mejor cumplimiento de esta ley;**
- II. Formular las bases para los exámenes de los aspirantes o empleados;**
- III. Formar en cada caso una lista de diez empleados federales competentes para integrar los jurados; e insacular la vispera del examen en presencia de los interesados, a tres de ellos para constituirlos;**
- IV. Vigilar que las pruebas se verifiquen con estricta honorabilidad y conforme a los cuestionarios establecidos previamente;**
- V. Informar al Jefe Superior de la dependencia de las personas que deban ocupar los puestos vacantes de acuerdo con los preceptos de esta ley;**
- VI. Solicitar los datos relativos al personal en los casos que se sometan a su consideración y dirigirse en queja al Jefe Superior de la dependencia, cuando no se les suministre oportunamente;**
- VII. Tramitar las quejas presentadas por los empleados y dictaminar sobre ellas;**
- VIII. Dictaminar sobre los cargos que se hagan a los empleados de las dependencias a que pertenezcan, dando cuenta por escrito del resultado de la investigación al Jefe Superior y al empleado acusado;**
- IX. Ocurrir en queja ante las autoridades superiores que corresponden, cuando se comprueba responsabilidades al Jefe Superior de la dependencia;**
- X. Dictaminar sobre los casos a que se refiere el artículo 84.**
- XI. Formar los escalafones de los empleados; llevar el registro de exámenes de hojas de servicio y los expedientes personales;**
- XII. Formar el reglamento interior para su regular funcionamiento; y**
- XIII. Formar y conservar el archivo de los asuntos que tramiten y expedir a los interesados copias certificadas de las constancias que soliciten.**

Art. 14.- En cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial se integrará una Comisión del Servicio Civil en la forma determinada en los artículos anteriores y con las atribuciones establecidas en la presente ley.

CAPITULO III

DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

Art. 15.- Todo nombramiento será expedido con sujeción a esta ley, por el Jefe Superior de la dependencia que corresponda o por quien legalmente lo substituya.

Art. 16.- Sin perjuicio de los requisitos señalados en otras leyes y disposiciones relativas, serán esenciales para ingresar al Servicio Civil:

- I. Ser mayor de dieciseis años y menor de cincuenta;
- II. Ser apto para el desempeño del cargo que se pretenda;
- III. Tener buena conducta;
- IV. Estar de acuerdo con el programa administrativo y político que sustenta el gobierno;
- V. No padecer enfermedad contagiosa que constituya grave peligro;
- VI. No estar legalmente incapacitado.

Art. 17.- Ningún nombramiento podrá expedirse sin que el aspirante sea aprobado en el examen de competencia que sustente ante el jurado a que se refiere el artículo 13, fracción III, salvo en los casos del artículo siguiente.

Art. 18.- Cuando para el desempeño de algún cargo se necesitare conocimientos de carácter profesional, estos se justificarán con la presentación del título sobre la materia, expedido por las autoridades legalmente capacitadas para ello.

Art. 19.- Cuando no pueda llenarse una vacante en los términos del artículo 36, el Jefe Superior de la dependencia designará a la persona o personas que deban ser examinadas para ocupar el empleo de que se trata.

Art. 20.- Si ninguna de las personas a que se refiere el artículo anterior demuestra su competencia para ocupar la vacante, la Comisión del Servicio Civil respectiva convocará a concurso y del resultado de este se informará al Jefe Superior de la dependencia para que expida nombramiento a favor de quien haya obtenido las más altas calificaciones.

Art. 21.- Los nombramientos expedidos en contravención a esta ley no surtirán efecto alguno, ni los pagadores podrán cubrir los sueldos respectivos.

Art. 22.- Los requisitos que señala este Capit. para ingresar al Servicio Civil, deberán comprobarse ante las Comisiones respectivas.

CAPITULO IV

DE LOS DERECHOS DE LOS EMPLEADOS

Art. 23.- Los empleados comprendidos dentro del Servicio Civil tendrán los siguientes derechos:

- I. A percibir la retribución asignada en el Presupuesto anual de Egresos, para el encargo que desempeñan;
- II. A conservar el empleo o cargo a los derechos de los mismos de que son titulares, mientras no incurran en alguna de las causas de separación que señala la presente ley;
- III. A ascender a los puestos de categoría inmediata superior, comprendidos dentro de esta ley;
- IV. A disfrutar de licencias y vacaciones;
- V. A percibir las indemnizaciones en los términos fijados por esta ley;
- VI. A disfrutar de las pensiones determinadas en las leyes;
- VII. A que se les compense, de acuerdo con los reglamentos, por las horas extraordinarias de trabajo;
- VIII. A conservar sus derechos al empleo cuando se separen de él en los casos previstos por esta ley;
- IX. A presentar por escrito al Instituto de Administración Pública todos los proyectos que tiendan al mejoramiento de los servicios.

Art. 24.- Los empleados están facultados para organizar agrupaciones de carácter social, cultural o económico dentro de cada una de las dependencias en donde presten sus servicios; pero no podrán constituir sindicatos ni hacer caso del derecho de huelga.

Art. 25.- Tendrán derecho a que se les indemnice con tres meses de sueldo;

- I. Los empleados que sean cesados por supresión de partida; y
- II. Los que sean cesados por reorganización de las dependencias donde prestan sus servicios.

Art. 26.- Los empleados a que se refiere la fracción II del artículo anterior tendrán derecho a que se utilicen sus servicios dentro de la nueva organización, con la misma categoría; pero si las nuevas plazas son diferentes o inferiores, podrán optar por la nueva designación si están capacitados o por la indemnización que establece el artículo 25.

Art. 27.- Los empleados que sufran incapacidades permanentes, parciales o totales, como consecuencia del trabajo que desempeñan, tendrán derecho a ser indemnizados en los términos de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto no pugne con la presente ley. En caso de fallecimiento el derecho corresponderá a sus causahabientes.

Art. 28.- El empleado al tomar posesión de su cargo designará por escrito la persona o personas que deban recibir la indemnización a que se refiere el artículo 27 para el caso de muerte; y tendrá derecho para modificar esta designación en cualquier momento o hacerla si no la hubiere hecho.

Art. 29.- En caso de que no haya hecho las designaciones a que se refiere el artículo anterior, tendrán derecho a ser indemnizados, los herederos debidamente acreditados conforme al derecho común.

Art. 30.- La persona o personas que tengan derecho a ser indemnizados conforme a los artículos 27 a 29, demandarán al Gobierno Federal, en juicio sumario, el pago de la indemnización.

Art. 31.- Los empleados que sufran incapacidades temporales como consecuencia de las labores que desempeñan, disfrutarán de su sueldo íntegro en tanto no se declare que la incapacidad es permanente.

Si después de tres meses de iniciada una incapacidad temporal el empleado no está en aptitud de volver al trabajo, podrá pedir a la Comisión del Servicio Civil que en vista de los certificados médicos dictamine si debe continuar gozando de los beneficios que otorga el presente artículo o proceder a declarar permanentemente la incapacidad, con la indemnización a que tiene derecho. Los exámenes médicos deberán repetirse cada tres meses cuando menos y si persistiere la incapacidad después de un año de iniciada, será declarada permanente.

Art. 32.- En caso de que algún empleado se incapacite temporalmente, pero no como consecuencia de las labores que se le tienen encomendadas, disfrutará:

- I. De su sueldo íntegro durante los tres primeros meses; y
- II. Del cincuenta por ciento de su sueldo durante los tres siguientes.

Art. 33.- Si la incapacidad a que se refiere el artículo anterior continuare a pesar de haber transcurrido los seis meses, el empleado conservará sus derechos, sin goce de sueldo, para ocupar nuevamente su empleo tan pronto como haya desaparecido la incapacidad.

Art. 34.- Los empleados disfrutarán de una pensión por los años de servicios que hayan prestado o por retiro obligatorio, la que será determinada y cubierta de acuerdo con la ley de la materia.

Art. 35.- Prescribirán en seis meses los derechos a que se refieren los artículos 25 y 26 y en un año los comprendidos en los artículos 27, 31, 32 y 33. El plazo para la prescripción se computará a partir de la fecha en que sean exigibles los derechos.

Art. 36.- En cada Secretaría de Estado, Departamento Autónomo o Dependencia Federal, toda vacante deberá cubrirse dentro del personal de categoría inmediata inferior al empleo de que se trata, cumpliéndose con lo que prescriben los artículos 17 y 18. En caso de que concurren varios aspirantes para un mismo empleo, en igualdad de competencia se preferirá al más antiguo; si tienen la misma antigüedad o son de nuevo ingreso, la vacante se sorteará entre ellos.

Art. 37.- En las fechas que fijen los reglamentos, los empleados tendrán derecho a dos periodos anuales de vacaciones de diez días cada uno, con goce de sueldo.

Art. 38.- Los empleados podrán disfrutar de licencias económicas con goce de sueldo, hasta por diez días, en casos graves y vigentes a juicio del Jefe Superior de la dependencia.

Art. 39.- Los empleados gozarán de los derechos que establece la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de la República.

Art. 40.- Se concederá licencia sin goce de sueldo a los empleados que lo soliciten para ocupar un cargo de los comprendidos en los artículos 4o. y 5o., por el término que permanezcan en el desempeño del mismo.

Art. 41.- Cuando un empleado desempeñe transitoriamente un puesto de categoría superior, tendrá derecho a percibir después de treinta días, el sueldo que la ley asigna a dicho cargo.

CAPITULO V

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS.

Art. 42.- Son obligaciones de los empleados comprendidos dentro del Servicio Civil:

- I. Asistir con regularidad al desempeño de sus labores, presentándose decorosa y puntualmente a las horas de oficina que señalan los reglamentos respectivos;
- II. Ejercer las funciones propias de su cargo, dedicándoles la capacidad y actividad necesarias para lograr eficientemente su desempeño;
- III. Obedecer las órdenes que los superiores dicten dentro de sus atribuciones;
- IV. Guardar el respeto debido a sus jefes y en general a todo el personal donde prestan sus servicios;
- V. Coadyuvar dentro de su esfera de acción a la realización del programa administrativo y político de gobierno;
- VI. Guardar al público la atención y consideraciones debidas, dándole las facilidades que sean compatibles con las disposiciones dictadas para el desempeño de los asuntos;
- VII. Proceder con reserva cuando la índole de la función lo exija;
- VIII. Formar parte de las Comisiones del Servicio Civil y del Instituto de Administración Pública y desempeñar las funciones que les encomienden; y
- IX. Ocupar transitoriamente cuando se les ordene, los cargos de categoría semejante o superior a los que desempeñen, conservando los derechos del que son titulares.

Art. 43.- Todo empleado que deje de prestar sus servicios está obligado a hacer entrega a quien lo substituya o a la persona que al efecto se designe, de todos los muebles o inmuebles que tuviere en su poder por razón de su cargo. Durante el tiempo de la entrega percibirá los emolumentos correspondientes al empleo que desempeñaba.

CAPITULO VI

DEL MOVIMIENTO DEL PERSONAL

Art. 44.- Los empleados dejan de pertenecer al Servicio Civil, por las siguientes causas:

- I. Por muerte o incapacidad total y permanente;

- II. Por cumplir la edad de retiro obligatorio de acuerdo las leyes respectivas;
- III. Por supresión de partida;
- IV. Por cese; y
- V. Por renuncia.

Art. 45.- En los casos de la fracción I del artículo anterior, los causahabientes del empleado o éste según corresponda, tendrán los derechos que sobre el particular concede esta ley y demás relativas.

Art. 46.- Sólo por causa debidamente comprobada en los términos de esta ley, podrá cesarse a un empleado.

Art. 47.- Toda renuncia deberá ser presentada por escrito y se aceptará dentro de un plazo que no deberá exceder de cinco días, salvo el caso de un indudable interés social o por fuerza mayor, que haga indispensable la permanencia transitoria del empleado hasta su substitución.

Art. 48.- A ningún empleado sujeto a esta ley podrá exigírsele la renuncia permanente del cargo que desempeña, ni tendrá efecto alguno el que se acepte una renuncia que no ha sido presentada.

CAPITULO VII

DE LAS SANCIONES

Art. 49.- El empleado que falte al cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley, quedará sujeto a la aplicación de las siguientes sanciones:

- I. Extrañamiento;
- II. Multa;
- III. Suspensión del empleo sin sueldo, por quince días; y
- IV. Destitución.

Art. 50.- El extrañamiento será por escrito debidamente fundado en los casos de falta, dejándose constancia en el expediente del empleado.

Art. 51.- Se impondrá multa de medio día de haber al empleado que tenga cinco retrasos en quince días y se duplicará al que falta injustificadamente a su trabajo medio día.

Art. 52.- La suspensión de quince días sin goce de sueldo, se impondrá al empleado en los siguientes casos:

- I. Por concurrir a sus labores con retraso injustificado en quince ocasiones, durante un mes;
- II. Por faltar cuatro días a sus labores injustificadamente, un mes;

- III. Por obrar habitualmente de manera que perturbe el funcionamiento de la oficina;
- IV. Por habersele impuesto doce extrañamientos en un trimestre;
- V. Por marcada negligencia en el trabajo; y
- VI. Por no guardar al público la atención y consideraciones debidas.

Art. 53.- La destitución del empleado sólo se impondrá por las causas siguientes:

- I. Por haber sido suspendido y dar motivo para nueva suspensión durante un mismo semestre;
- II. Por faltar injustificadamente a sus labores durante seis días consecutivos;
- III. Por excitar a los empleados para que suspendan sus labores o por declararse en huelga;
- IV. Por faltas graves a la disciplina;
- V. Por ebriedad habitual o uso de drogas enervantes;
- VI. Por recibir dinero o dádivas de los interesados en los negocios que tenga bajo su cuidado o responsabilidad;
- VII. Por gestionar por sí o por interpósita persona asuntos de la dependencia en que presta sus servicios;
- VIII. Por presentar documentos falsos para obtener un empleo u ocultar circunstancias que lo excluirían del servicio o ejecutar actos ilícitos con el mismo objeto;
- IX. Por obrar habitualmente en su vida privada de manera que pueda poner en peligro los intereses del Estado, tratándose de empleo con manejo de fondos o valores;
- X. Por inhabilitación judicial para desempeñar empleos o cargos públicos;
- XI. Por comprobada deslealtad al gobierno; y
- XII. Por pertenecer a una orden religiosa.

Art. 54.- Las sanciones a las que se refieren los artículos anteriores serán impuestas por el Jefe Superior de la dependencia que corresponda; previo dictamen de las Comisiones del Servicio Civil, en los términos del Capítulo siguiente.

CAPITULO VIII

DEL PROCEDIMIENTO

Art. 55.- En los casos de las fracciones VII, VIII y IX del artículo 13, las Comisiones del Servicio Civil procederán inmediatamente en la forma siguiente:

- I. Iniciarán una investigación por sí o por medio de sus delegados, notificando a los interesados para que dentro de los tres días siguientes expresen lo que a sus derechos convengan;
- II. Recibirán todas las pruebas que ofrezcan las partes siempre que a su juicio sean pertinentes;
- III. Emitirán dictamen dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se notificó a los interesados, salvo que las pruebas que deban rendirse ameriten un plazo mayor, que no excederá de treinta días; y
- IV. Comunicarán su dictamen al Jefe Superior de las dependencias y a los interesados.

Art. 56.- En los casos a que se refiere el artículo 11; los delegados enviarán el expediente que formen, para su dictamen, a la Comisión que los nombró.

Art. 57.- En los casos no comprendidos en el artículo 55 para los que no esté señalado procedimiento especial, las Comisiones del Servicio Civil formarán un expediente con todos los datos necesarios y dentro de los diez días siguientes a su iniciación emitirán dictamen que será sometido a la consideración del Jefe Superior de la dependencia que corresponda, comunicándolo a los interesados.

Art. 58.- El Jefe Superior de la dependencia dictará su resolución dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se le comunicó el dictamen sin estar obligado a sujetarse al mismo. Esta resolución se ejecutará desde luego y se dará a conocer por oficio a los interesados y a la Comisión del Servicio Civil.

Art. 59.- Si no se dictare la resolución dentro del plazo que señala el artículo anterior, se tendrá por aprobado el dictamen de la Comisión del Servicio Civil.

Art. 60.- Si el interesado no estuviere conforme con la resolución dictada en los términos del artículo 58 y 59, podrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que fue notificado, ocurrir ante el Juez de Distrito de su domicilio demandando la nulidad de tal acuerdo y anunciando las pruebas que rendirá.

Art. 61.- Presentada la demanda por el interesado o por quien lo represente por medio de carta poder, se correrá traslado al Jefe Superior de la dependencia para que la conteste dentro de cinco días; citándose a un audiencia verbal que deberá verificarse dentro de diez días y proveyendo lo necesario para que las pruebas ofrecidas se puedan presentar el día de la audiencia.

Art. 62.- En la audiencia verbal a que se refiere el artículo anterior, se recibirán las pruebas ofrecidas y se desahogarán en la misma. Al terminar la audiencia el Juez dictará su resolución la que no tendrá recurso y sólo será causa de responsabilidad.

Art. 63.- El Juez debe rehusarse a recibir aquellas pruebas que a su juicio sean improcedentes o tiendan a dilatar el procedimiento.

Art. 64.- Sólo se admitirán hasta tres testigos por cada parte y cuando en un sólo día no se concluya la audiencia, el Juez citará para continuarla al día siguiente.

Art. 65.- La sentencia será notificada personalmente al Jefe Superior de la dependencia, que deberá cumplirse dentro del tercer día.

Art. 66.- En caso de incumplimiento de las resoluciones de los Jueces de Distrito, éstos se dirigirán a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que el citado tribunal ocurra inmediatamente en queja ante la autoridad superior que corresponda.

Art. 67.- En el procedimiento judicial a que se refiere este Capítulo tendrá intervención el Ministerio Público Federal como representante del Estado.

Art. 68.- En todo lo no previsto por esta ley respecto a procedimiento, será aplicable lo conducente del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPITULO IX

DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Art. 69.- Se crea el Instituto de Administración Pública que funcionará con entera independencia de las Comisiones del Servicio Civil y tendrá las finalidades siguientes:

- I. Estudiar los problemas de funcionamiento burocrático de la Administración Pública y proponer a los Jefes Superiores de las oficinas las soluciones que juzgue adecuadas, a fin de reorganizar o de orientar los servicios siempre que sea necesario;
- II. Determinar cuáles actividades burocráticas deben constituir carreras administrativas;
- III. Organizar los planes de estudios de las carreras de Administración Pública; y
- IV. Organizar y dirigir las Academias de Administración Pública, para la preparación de los empleados en todas aquellas materias cuyos conocimientos no se impartan en los establecimientos oficiales, o en los de la Universidad Nacional.

Art. 70.- Las funciones directivas del Instituto estarán encomendadas a un consejo integrado por delegados que además de preparación técnica bastante, deberán llenar los requisitos del artículo 10.

Art. 71.- Los delegados a que se refiere el artículo anterior serán electos anualmente por los empleados, en el mismo acto en que se designen representantes para las Comisiones del Servicio Civil por cada Secretaría de Estado o Departamento Autónomo habrá un delegado y dos por cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial.

Art. 72.- En su primera sesión los delegados nombrarán una Dirección General y un Secretario; tales nombramientos deberán recaer en personas debidamente capacitadas, aunque no pertenezcan al personal burocrático.

Art. 73.- El Consejo del Instituto designará las Comisiones Técnicas que sean necesarias, para el estudio de los problemas de su competencia.

Art. 74.- El Instituto formulará su reglamento interior y anualmente sus Presupuestos que someterá a la consideración del Ejecutivo.

CAPITULO X

DISPOSICIONES GENERALES.

Art. 75.- Para los efectos de esta ley se considera como tiempo extra, el que exceda de ocho horas diarias de trabajo o que se desempeñe durante los días señalados como festivos, o que correspondan a descanso semanal.

Art. 76.- Los sueldos de los empleados federales no son embargables, con excepción de los casos de deudas alimenticias o responsabilidades provenientes de delitos.

Art. 77.- Los Jefes Superiores de las dependencias formularán antes del mes de enero de cada año, los cuestionarios a que deban sujetarse los exámenes de los aspirantes o empleados, y los harán del conocimiento de las Comisiones del Servicio Civil para los efectos del artículo 13, fracciones II y III.

Art. 78.- Ningún empleado desempeñará más de un cargo público. Sólo podrá ocupar dos ó más cuando para ellos se requieran conocimientos científicos o técnicos, pero en estos casos será indispensable que no sean incompatibles las horas de trabajo. El certificado lo expedirá la oficina respectiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 79.- Cuando para el desempeño de las labores que se encomienden a un empleado, tengan que cambiar de residencia con carácter permanente, se le proporcionarán pasajes para él y sus familiares dentro del segundo grado. En caso de cese las mismas personas disfrutarán del citado beneficio para su regreso.

Art. 80.- Cuando un empleado fallezca durante el desempeño de su encargo estando fuera de su residencia habitual, la dependencia a que pertenezca costeará lo relativo al sepelio del cadáver o a su traslado al lugar que señalen sus deudos dentro del territorio nacional.

Art. 81.- El Servicio Médico de las Secretarías de Estado, Departamentos Autónomos o demás dependencias federales, o en su defecto dos médicos legalmente autorizados, comprobarán los casos de incapacidades que establece esta ley.

Art. 82.- Cuando un empleado padezca de enfermedad que a juicio del Servicio Médico respectivo constituya grave peligro para los demás, el Jefe Superior de la dependencia ordenará su separación temporal. En este caso se aplicarán las disposiciones de esta ley relativas a incapacidades.

Art. 83.- Será suspendido el empleado en contra de quien se hubiere dictado auto de formal prisión por un delito intencional, en tanto obtenga la revocación de tal auto o se dicte sentencia absolutoria definitiva. En estos casos volverá a su empleo con los mismos derechos de que es titular.

Art. 84.- El empleado que sea acusado de la comisión de un delito por hechos realizados con motivo, como consecuencia directa y en cumplimiento del servicio, volverá a desempeñar su empleo en cuanto obtenga libertad provisional o definitiva; entre tanto continuará percibiendo su sueldo íntegro si demuestra los extremos de la primera parte de este artículo. Si la sentencia condenatoria lo priva de su libertad, quedará separado del servicio.

TRANSITORIOS

Art. 1o.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 27 serán cubiertas por el gobierno federal en tanto se crea un Instituto a este efecto.

Art. 2o.- Los actuales titulares de los empleos para continuar en los mismos, deberán dentro de los seis meses siguientes a la integración de las Comisiones del Servicio Civil, llenar los requisitos establecidos en el Capítulo III; mientras tanto serán inamovibles.

Art. 3o.- El Ejecutivo cuidará de que en los Presupuestos de Egresos de cada año, figuren las partidas necesarias para cubrir los gastos a que se refiere el artículo 74.

INSTITUCIONES Y REFORMA SOCIAL

México, D. F., a 4 de octubre de 1935.

El Director del Instituto, Lic. Lucio Mendieta y Nuñez.- El Subjefe, Lic. Andrés Serra Rojas.- El Secretario, Lic. Francisco H. Mátar.- Miembros de la C. de A. Legislativa, Lic. Enrique Landa Beriozábal.- Lic. Ernesto P. Uruchurtu.- Lic. Luis Bobadilla.

1.2.2.4 LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1938 Y 1941.

La evolución de estas normas reguladoras de la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó hasta la expedición por parte del Presidente Cárdenas del "Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado de 1938", que significó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia. El referido estatuto no recogió el concepto de Servicio Civil en los términos del artículo de 1934. A cambio estableció la distinción entre "trabajadores de confianza" y "trabajadores de base". El estatuto contemplaba además normas sobre derechos de los trabajadores, regulando la jornada de trabajo, el salario, etc. señalaba la obligación para los poderes de la Unión de establecer escalafones en sus unidades a efecto de los ascensos para los trabajadores. Asimismo, reguló el derecho de los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad, y no estableció norma alguna que prohibiera la realización de paros o huelgas; antes bien, incluyó dos capítulos para reglamentarlas.

A grandes rasgos el Estatuto dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijarían al inicio de cada periodo de gobierno oyendo al sindicato correspondiente respecto a horas de trabajo, normas para evitar los riesgos profesionales, incluyendo finalmente las normas sobre el tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver los conflictos de los trabajadores al servicio del Estado. Tres años de vigencia fueron suficientes para comprobar los terribles problemas que originaban su aplicación, que llegaron a provocar serios problemas a la Administración Pública, de aquí que el Congreso de la Unión ante los reclamos del interés público, se viera obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos de dicho estatuto. El Estatuto fue abrogado en 1941, con la promulgación del nuevo Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión que conservó en su mayor parte las disposiciones del Estatuto anterior.

Posterior a la promulgación de este Estatuto, tanto las corrientes políticas como la propia organización burocrática mexicana, encabezaron una insistente campaña para elevarlo a la categoría de Ley Constitucional en los mismos términos y condiciones que la primera parte del artículo 123 constitucional, base de la legislación de trabajo.

Quizá uno de los aspectos más negativos de esta Ley de 1941 lo haya sido la ampliación general de la categoría de "trabajadores de confianza". Los subjefes, subdirectores y otros empleados se encontraron de repente con la novedad de que hallaban fuera del grupo de los trabajadores de base y por tanto desamparados de muchos de sus derechos.

LA ADICION DEL APARTADO B AL ARTICULO 123 Y LA LFTSE.

Todo este proceso político culminó con la adición al Artículo 123 de la Constitución de un Apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocrático sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. "La referida adición fue publicada en el Diario Oficial correspondiente al 5 de diciembre de 1960, promulgando posteriormente la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (publicada en el D.D.F. del 28 de diciembre de 1963)" (39).

En esta nueva ley se mantiene la distinción entre trabajadores de confianza y de base contenida en el anterior estatuto. Al respecto se hace en la ley una larga enumeración de los considerados como de confianza, que no gozan del derecho de inamovilidad concedido a los trabajadores de base, quedando excluidos expresamente del régimen de la ley citada.

A grandes rasgos, el Estatuto contiene:

- a).- La definición del trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los poderes, legislativo, ejecutivo o judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".
- b).- Establece nuevamente la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza.
- c).- Enumera en su articulado los requisitos que deben llenar los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado, fijando la duración máxima de las jornadas, regulando el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical, el derecho de huelga, etc.

La reforma y adición del referido apartado "B" del artículo 123 constitucional, nos marca la culminación de la etapa que hemos venido estudiando.

1.2.2.5. PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA LAS CIUDADES MEXICANAS (1952).

El Ingeniero M. C. Rolland, en su obra El Desastre Municipal en la República Mexicana, editada en 1952 dedica una parte a un Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas. Rolland planteó como pertinente el estudio del proyecto de Servicio Civil puesto que el problema de los empleados públicos, a su consideración, se había agravado muy seriamente con el Estatuto Jurídico que los amparaba.

El autor expuso el deseo de proteger a los empleados de los vaivenes de la política, en consecuencia el Estatuto surgió de acuerdo a la situación que se vivía en su época. Pero, esta iniciativa se vio perjudicada con la práctica y ejemplificó demostrando que se desvirtuó en mucho esta acción con maniobras políticas de directores sin escrúpulos; asimismo, los mismos empleados respondieron con continuas agitaciones no cumpliendo con sus obligaciones, de tal manera que era público que la eficiencia de los servicios públicos disminuyó notablemente.

Rolland explicó que en todos los países del mundo se estaban haciendo continuamente esfuerzos para procurar que los empleados públicos se mantuvieran al margen de la politiquería sin negarles, naturalmente, sus derechos ciudadanos; y, resaltó, que se les debía reconocer de manera trascendental sus méritos por medio de organizaciones llamadas del Servicio Civil. Es entonces que el Gobierno, en el tiempo que se hizo el proyecto, consideró este serio problema en toda su magnitud, nombró una Comisión que presentó el Proyecto ante la Cámara de Diputados y se imprimió. (40)

El proyecto daba las más amplias garantías al empleado y reconocía de la manera más justa los méritos, estableciendo premios a la dedicación y al trabajo. De igual forma, fijaba la posición de los empleados y les garantizaba su estabilidad, pero eliminó la acción de la politiquería y la tendencia a la ineficiencia, que es consecuencia ineludible.

A continuación se presenta el Proyecto detallando únicamente los capítulos que se consideran relevantes por su aportación en lo novedoso, principalmente, puesto que aquellos que solamente se mencionan son, en contenido, similares a los suscritos en los proyectos anteriormente presentados.

PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA LAS CIUDADES MEXICANAS.

CAPITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES.

Art. 1o.- Se entiende por Servicio Civil, para los efectos de esta Ley, el trabajo desempeñado en las oficinas dependientes de los Consejos de las ciudades, por los funcionarios y empleados civiles que se nombren, de acuerdo con las prevenciones de esta misma ley.

Art. 5o.- Las únicas personas que no se sujetarán al Servicio Civil en el gobierno de las ciudades, serán los secretarios particulares de los consejeros en el caso de que los haya, así como las comisiones especiales para estudios de puntos técnicos o legales, que exigen conocimientos especiales.

CAPITULO II

DE LA COMISION DEL SERVICIO CIVIL.

CAPITULO III

DE LOS REQUISITOS PARA INGRESAR AL SERVICIO CIVIL.

CAPITULO IV

DEL TIEMPO DEDICADO AL TRABAJO DE LAS OFICINAS Y DEPENDENCIAS DE LOS MUNICIPIOS.

**CAPITULO V
DE LAS LICENCIAS.**

**CAPITULO VI
DE LOS SEGUROS DE EMPLEADOS.**

**CAPITULO VII
JUBILACIONES, PENSIONES Y ORGANIZACION DE AHORROS.**

**CAPITULO VIII
DE LOS ASCENSOS, REMOCIONES, PERMUTAS, REDUCCION O SUPRESION DE LOS
EMPLEADOS EN LAS OFICINAS Y CAMBIOS DE EMPLEOS.**

**CAPITULO IX
PREVENCIONES ESPECIALES PARA ASEGURAR LA INDEPENDENCIA ENTRE LA POLITICA
Y LA ADMINISTRACION.**

Art. 73.- Ninguna persona que esté al servicio de los Municipios tomará participación en actuaciones políticas y que se ejecuten activa y públicamente, y sólo tendrá derecho para inscribirse en los padrones municipales y para votar en las elecciones populares.

Las autoridades de las que dependan los servidores de la Administración, no podrán exigir de éstos últimos, actos de carácter político ni contribuciones de ninguna especie.

Art. 74.- Ninguna autoridad ni empleado de ninguna categoría darán, prestarán, recibirán o solicitarán, directa o indirectamente de funcionarios o empleados del servicio público, o de personas ocupadas en el mismo, fondos destinados a fines políticos ni a hacer presentes a manifestaciones de ningún género en honor de funcionarios o empleados de la Administración o de quienes aspiren a serlo. No podrán intervenir tampoco en los actos por los que se recaben, reciban o entreguen dichos fondos, no organizarán actos de adhesión en favor de ninguna persona, ni sirviéndose de la autoridad que tengan incitarán a sus subordinados para que asuman determinada actitud política o para que figuren en actuaciones políticas de cualquier especie que sea.

Art. 75.- Nadie podrá en lugar alguno destinado al servicio público o en el que se efectúen actos del propio servicio, dar, entregar, prestar, solicitar ni recibir sumas o valores de cualquier especie, que tengan por objeto fines políticos: organizar manifestaciones en honor o en descrédito de autoridad o de personas que pretendan llegar a serlo, ni ofrecerles presentes de cualquier naturaleza que sean.

Art. 76.- En caso de violación de cualquiera de los tres artículos anteriores, se castigará a quienes lo cometan con destitución e inhabilitación por cinco años para servir en los municipios. La Comisión del Servicio Civil vigilará especialmente el cumplimiento de este precepto.

CAPITULO X

DEL DEPARTAMENTO DE EFICIENCIA.

Art. 77.- Tan pronto como sea posible, la Comisión del Servicio Civil creará y organizará un Departamento de Eficiencia que tendrá por objeto aquilatar, conforme al sistema de puntos, los servicios de los funcionarios y empleados de los Municipios. A este efecto se organizarán en cada oficina registros del trabajo de sus respectivos funcionarios o empleados, y siguiendo el mismo sistema, se definirá cual sea la proporción de eficiencia mínima que se requiera para conservar cada empleo; cual y por qué tiempo debe mantenerse la que se necesite para ser ascendido, y cual la que autorice a los superiores para tomar medidas disciplinarias especiales respecto de los subordinados.

Art. 78.- Cada año el Departamento de Eficiencia rendirá a la Comisión del Servicio Civil un informe en sus labores y propondrá cada vez que lo estime conveniente, las medidas necesarias para el perfeccionamiento del servicio. Dicho informe se incluirá en el que rinda la mencionada Comisión a los Gobernadores y a los Consejos de los Municipios.

CAPITULO XI

DE LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACION.

Art. 79.- Dentro de los seis meses siguientes al que esta ley entre en vigor, la Comisión del Servicio Civil publicará el programa de las escuelas administrativas, estableciendo los cursos necesarios para el desempeño de los distintos cargos del Servicio Civil; y dentro de los tres meses siguientes quedarán abiertas y organizadas las escuelas. En todo caso será la Comisión del Servicio Civil la que fije los programas y quien de alguna manera intervenga en los exámenes para cerciorarse de la veracidad de los certificados que allí se expidan.

Art. 80.- Los que no hayan estudiado en las escuelas oficiales administrativas, podrán, sin embargo, aspirar a cualquier puesto del Servicio Civil sustentando, a título de suficiencia, el examen que disponga el Reglamento.

1.2.2.6 ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL (1983).

El 25 de enero de 1983 en el reglamento interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto se dio a conocer la reestructuración de la Dirección General de Personal Federal, que se creó en 1980 dentro de la Subsecretaría de Presupuesto, para convertirla en la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad. Esta unidad administrativa fue definida como "instancia normativa de coordinación y evaluación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal" (41).

El 29 de junio de 1983 se da el Acuerdo por medio del cual se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (CISC). Este estableció las condiciones para generar los elementos de la Carrera Administrativa:

"a).- Garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo.

- b).- Promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia.
- c).- Fomentar la vocación de servicio del personal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el trabajo. Y
- d).- Promover la capacitación permanente del personal al servicio de la Federación.

De esta manera se significa como el instrumento jurídico que le da vida al Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal" (42).

Los objetivos de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil son: Sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, estudiar y hacer recomendaciones para asegurar congruencia de normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil; proponer elementos para la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo.

Para cumplir con estos propósitos, se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un órgano de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.

El Acuerdo consta de las consideraciones que por su naturaleza son motivo de su creación, así como de siete artículos sustantivos que determinan la integración orgánica de la Comisión, y las funciones propias de coordinación y asesoría, y tres artículos transitorios que preeven su vigencia y la necesidad de expedir el reglamento interior de la Comisión.

En su carácter global, la comisión queda integrada por los Secretarios de Programación y Presupuesto, que fungirá como Presidente de la Comisión, de Gobernación, de la Contraloría de la Federación; de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

"ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL COMO UN INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN Y ASESORÍA DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL."

PRIMERO.-- Se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

SEGUNDO.-- La Comisión estará integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto quien la presidirá, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Podrán concurrir a las sesiones de la Comisión los Titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando se estime necesaria su intervención.

Los miembros de la Comisión podrán ser suplidos por el Subsecretario que para tal efecto designe cada uno de los Titulares.

TERCERO.-- La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;

- II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera;
- III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;
- IV. Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera;
- V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988;
- VI. Establecer mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales, para la implantación del Servicio Civil y prestar a dichos gobiernos la asesoría que requieran en la materia;
- VII. Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil; y
- VIII. Las demás que señale el Titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

CUARTO.-- La Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá al Titular del Ejecutivo Federal, las medidas que habrán de adoptarse para asegurar la correcta ejecución de las decisiones acordadas en el seno de la Comisión.

QUINTO.-- La Comisión contará con una Subcomisión Técnica del Servicio Civil que estará integrada por los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La Subcomisión Técnica será responsable de la formulación de los estudios que le encomiende la comisión y de realizar los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de las funciones de la misma. Las actividades de la Subcomisión serán coordinadas por quien designe el Presidente de la Comisión.

SEXTO.-- La Subcomisión Técnica podrá crear Comités de trabajo que se integrarán con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como con los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuando ello se considere pertinente y previo Acuerdo de la Comisión.

SEPTIMO.-- La Comisión contará con un Secretariado Técnico que estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual desempeñará las siguientes funciones:

- I. Llevar a cabo el seguimiento de los Acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión;
- II. Recabar de las dependencias y entidades la información que sea necesaria para el cumplimiento de los fines de la Comisión;
- III. Preparar las reuniones de la Comisión, levantando las actas correspondientes;

- IV. Registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relativa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, y
- V. Las demás que le confiera la Comisión y que sean necesarias para el cumplimiento de las anteriores.

TRANSITORIOS

PRIMERO.-- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.-- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Acuerdo.

TERCERO.-- La Comisión expedirá su Reglamento Interior dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor de este Acuerdo". (43).

1.2.2.7. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL (1984).

El 19 de junio de 1984 se expidió en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Dicho reglamento estaba integrado por cinco capítulos y 29 artículos, entre los cuales destacan:

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES.

Art. 1.- La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, es un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal en las acciones tendientes a instaurar el servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal.

Art. 2.- En el presente Reglamento se entenderá por:

La Comisión: La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

La Subcomisión: La Subcomisión Técnica del Servicio Civil.

El Presidente: El Presidente de la Comisión.

El Titular: Los Secretarios de Estado y el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, integrantes de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

El Secretario: El Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

El Coordinador General: El Coordinador de la Subcomisión Técnica del Servicio Civil...

CAPITULO II

DE LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DE LA COMISIÓN INTEGRACIÓN.

Art. 3.- La Comisión se integra por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, o en su caso por los Subsecretarios acreditados como suplentes de los Titulares.

Art. 4.- La Comisión será presidida por el Secretario de Programación y Presupuesto quien será el encargado de transmitir los acuerdos de la Comisión a los Organos competentes para su observancia general.

Art. 7.- La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera...

CAPITULO III

DE LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DE LA SUBCOMISIÓN TÉCNICA.

Integración

Art. 10.- La Subcomisión Técnica se integra con los Oficiales Mayores de las Dependencias del Ejecutivo Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, así como por un Coordinador General, quien será el encargado de informar a la Subcomisión acerca de las recomendaciones, opiniones o proyectos que presenten los Comités de Trabajo, y quién será designado por el Presidente.

Funciones

Art. 11.- La Subcomisión Técnica tendrá las siguientes funciones:

- I. Operar como un foro participativo y de consulta para intercambiar experiencias y proponer soluciones de conjunto, así como para armonizar acciones en el establecimiento de criterios uniformes, congruentes y racionales de la Función Pública.
- II. Revisar los sistemas de Administración de Personal y los Reglamentos de sustento para observar sus deficiencias y proponer soluciones congruentes con el esquema del Servicio Civil...

CAPITULO IV

DE LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DE LOS COMITÉS DE TRABAJO.

Integración

Art. 15.- Los Comités de Trabajo se integrarán con los responsables de las Areas Jurídicas y de Recursos Humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuando ello se considere pertinente y previo acuerdo de la Comisión.

Art. 17.- Los Comités tendrán las siguientes funciones:

- I. Asesorar técnicamente a la Subcomisión en el establecimiento de normas, políticas y lineamientos generales sobre administración y desarrollo personal.
- II. Asesorar en materia jurídica laboral sobre las reformas y adiciones necesarias a las Leyes aplicables para facilitar la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- III. Asesorar técnicamente a la Subcomisión en la elaboración de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

CAPITULO V

DE LAS SESIONES DE LA COMISIÓN DE LA SUBCOMISIÓN.

Art. 22.- La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, sesionará en forma ordinaria cada dos meses y en forma extraordinaria las veces que sea necesario a juicio de su Presidente.

Art. 23.- La convocatoria de las sesiones de la Comisión será enviada a cada Titular, con 3 días de anticipación; cuando menos, conteniendo la Orden del Día en que se precisen los asuntos a tratar. Se admitirá el apartado de asuntos generales cuando fuere necesario a juicio del Presidente.

Art. 24.- El quórum de la Comisión se formará con las dos terceras partes de sus integrantes. Sus resoluciones se tomarán por concenso mayoritario..." (44).

1.2.3. DESARROLLO DE ACCIONES RELATIVAS A LA ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO DE 1984 A 1993.

El sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988, inició sus acciones con la creación de un nuevo órgano: la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas acciones bien puede ser consideradas como el intento más serio para la instauración del Servicio Civil de Carrera.

En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el Presidente de la Madrid, señaló que "la riqueza principal del país es el recurso humano... y nuestros principios y valores

fundamentales nos fijan la tarea por realizar creando las condiciones materiales, culturales, sociales y políticas para la realización del hombre" (45)

En cuanto al Servicio Civil se refiere el titular del Poder Ejecutivo señaló que: "debemos dar también prioridad....al establecimiento de un adecuado Servicio Civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación". (46)

Se reconoce que el Plan Nacional de Desarrollo precisó, que el fortalecimiento, profesionalismo y capacitación de los trabajadores al servicio del Estado, debían ser tareas fundamentales para la modernización de la administración pública, con el propósito de hacer frente a los compromisos derivados de los objetivos nacionales bajo un esquema de renovación moral, eficiencia y honestidad de los trabajadores al servicio del Estado.

Con esta base, la estrategia de administración y desarrollo de los recursos humanos de la Federación tuvo como objetivo primordial la instauración gradual del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal. Por tal motivo, se identifica que el Ejecutivo Federal promovió, como primeros pasos, la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Con base en las fracasadas experiencias anteriores el Gobierno del Presidente de la Madrid llevó a cabo una ordenación, sustituyendo en primer lugar el antiguo Catálogo de Puestos que regía la estructura burocrática, texto eminentemente presupuestal que mediante una clave estipulaba el monto de los ingresos para tal o cual categoría, pero que resultaba sumamente flexible en la definición de los puestos, y más aún en los requisitos indispensables para ocuparlos. Adicionalmente el único criterio de ascenso que contemplaba el catálogo era la antigüedad, pero no fijaba plazos ni procedimientos para alcanzar el puesto inmediato como no fuera la buena voluntad del superior jerárquico.

El "Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal" quedó integrado por 1,600 cédulas agrupadas en unas 110 ramas o carreras, que definían perfectamente las características de cada empleo, señalando el documento las funciones que debía desempeñar el titular y los requisitos indispensables para aspirar al cargo; pero olvidando el sistema para acceder a ellos.

Asimismo, en el gobierno de De La Madrid se reestructuran algunos de los órganos con competencia en la materia, la Dirección General de Administración de Personal, se convierte en la del Servicio Civil (dependiente de la ya citada Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal) a la que el reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere las atribuciones y responsabilidades de la función pública.

"No obstante, todas estas ideas se frustraron en julio de 1985 en acatamiento de una orden Presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto público corriente del sector público, mediante la reducción de estructuras, con lo que el intento de reforma pasó prácticamente a un segundo plano, suprimiéndose las unidades de modernización de la Administración Pública Federal y la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, hasta ese momento órganos importantes de la "estructura hacia la reforma". Las funciones de esta última dependencia fueron absorbidas por la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedando bajo su adscripción la Dirección General del Servicio Civil....." (47)

La Dirección General del Servicio Civil quedó estructurada, con 5 áreas básicas: Normatividad y Evaluación; Organización del Gobierno Federal, Análisis y Registro de Estructuras Salariales y Ocupacionales, Informática y Documentación e Integración y Control, teniendo en términos generales, las siguientes funciones:

- 1.- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del servicio civil de carrera del personal del poder ejecutivo federal, así como implantar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- 2.- Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y en general sobre administración y desarrollo de personal federal, así como operar el sistema de operación y registro correspondiente.....etc.

En su IV informe de Gobierno el Presidente De La Madrid expresó que: "Se mantiene y continuará con firmeza, el empeño por elevar el nivel ético y profesional de los servidores públicos..... Progresivamente se arraiga la idea de que quienes sirven a la sociedad en esta delicada función han de satisfacer rigurosas condiciones de capacidad y probidad. Los nuevos nombramientos de agente del Ministerio Público Federal se obtienen por oposición y tienen vigencia de un año, que constituye el período de prueba para resolver, valorando resultados, sobre la permanencia en el servicio. Este sistema, que por vez primera se aplica en el país, fue elevado al rango de Ley durante el último período de sesiones del Congreso de la Unión". (48)

Para 1988, al igual que en años anteriores, el Ejecutivo Federal, reconoció, nuevamente, que en materia de administración y desarrollo de personal público, las acciones del ejecutivo federal tendrían como resultado elevar los niveles de eficiencia en la administración pública federal y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales. Esto se lograría a través de promover el desarrollo en los servidores públicos con el ofrecimiento de mejores sistemas de remuneraciones y prestaciones, de adecuados programas de capacitación y valuación, así como de tomar en cuenta los méritos para la promoción.

En cuanto a los sueldos de los servidores públicos superiores y de mandos medios, se continuaría con la política de otorgar el aumento en porcentaje similar y al mismo tiempo en que se modificará el salario mínimo burocrático. Así, también se propiciaría la correspondencia entre la capacitación y los méritos del personal al servicio del estado, con las remuneraciones y con las oportunidades de empleo y promoción, con la finalidad de fortalecer la carrera en el servicio público.

Con el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, se identificaron tres líneas básicas para que México creciera, y son: La estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y, la modernización económica. Es de interés para el tema desarrollado lo correspondiente a la modernización económica, pues esta se definió bajo el esquema de un sector público más eficiente para atender las obligaciones legales y compromisos populares, asimismo, significaba contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior y un sistema claro de reglas económicas que alentaran la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos firmes en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica, también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción, en suma, más productividad y más competitividad.

Por su parte, en el Informe de labores 1989-1990 de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se suscribió que la administración y desarrollo del personal del Gobierno Federal se realizó acorde con los propósitos de incrementar la productividad de los servidores públicos.

Las acciones que se desarrollaron en ese tiempo, buscaron elevar la eficiencia de la Administración Pública y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales, asimismo, se promovió el desarrollo de los servidores públicos que redundaría en su profesionalización y el mejoramiento de sus niveles de vida. Restructurándose el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

De manera específica, en materia de administración y desarrollo de personal se ha perseguido incrementar la eficiencia y productividad de los servidores públicos para dar más y mejores servicios y respuestas a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad.

Hasta la fecha como se ha descrito, el Gobierno Federal ha venido desarrollando una serie de intentos y esfuerzos coordinados tendientes a racionalizar y mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado, ya que resulta evidente su problemática y complejidad que repercute negativamente en el logro óptimo de los objetivos y metas de nuestro estado. Estos intentos como se ha señalado se han visto obstaculizados por una serie de factores y circunstancias, producto de todo un proceso de reestructuración y adaptación de políticas de administración de personal, así como por las particularidades propias de la burocracia mexicana.

1.2.4. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (1994)

Como uno de los últimos antecedentes que tenemos sobre la necesidad de reformar la Administración Pública Federal esta la realizada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 28 de diciembre, que como desde su iniciativa de reforma se menciona, con esta reforma a la Ley se pretende "adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal para que su estructura y acción cotidiana respondan mejor a la nueva realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes, asimismo comprende una propuesta realista, orientada hacia la conformación de un gobierno más eficiente, más comprometido y, sobre todo, más justo. En consecuencia, esta iniciativa tiene por objeto contribuir a la construcción de un gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas.

En la consecución de este objetivo, la Administración Pública Federal debe conducirse bajo esquemas de organización que tiendan a ordenar y agrupar funciones de una misma materia. Así, será más eficaz en el cumplimiento de sus metas, pues evitará duplicidades que diluyen responsabilidades y tienden a paralizar la actividad pública". (49)

Con el objeto de contar con una Secretaría de Estado que se encargue de modernizar y controlar las funciones administrativas básicas, se reforma entre otros el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pasando, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo como responsabilidad diseñar los lineamientos en materia administrativa, bajo un criterio unificado y de continua modernización que permitan mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía. Así como autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, registrando dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.

CAPITULO 1

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Chávez Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública, INAP, México, 1985, p. 50.
- 2.- Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, INAP, Madrid, 1988, p. 59.
- 3.- Las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan a la nación, nombrados por ciudadanos, en base al criterio poblacional. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto Investigaciones Jurídicas. Porrúa, México 1993, p. 664.
- 4.- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Historia Constitucional 1812-1842; en México a través de sus Constituciones, Tomo I, p. 322.
- 5.- Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México 1808-1975, Porrúa, México 1976, p. 35.
- 6.- Se define como "un antiguo y gravísimo delito que consistió en el desvío de los dogmas de la religión católica para profesar un culto diferente". Diccionario de Sociología. FCE México, 1984, p. 140
- 7.- "Abandonar un partido, cambiar de opinión o doctrina". Diccionario Porrúa, México 1981, p. 52.
- 8.- "Falta a la confianza y fé debida a otro". Diccionario Porrúa, México 1981, p. 401.
- 9.- "Exacción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio". Diccionario Porrúa, México 1981, p. 185.
- 10.- "Malgastar los bienes propios o los que uno tiene a su cargo". Diccionario Porrúa, México 1981, p. 254.
- 11.- Enciclopedia "México a través de los siglos" Historia del Virreinato, p. 87.
- 12.- Tena Ramírez, op cit. p. 175.
- 13.- IDEM.
- 14.- IDEM p. 182.
- 15.- IDEM
- 16.- IDEM p. 184.
- 17.- Haro Belchez, op cit; p. 65.
- 18.- Tena Ramírez, Felipe. op cit, págs. 415 a 418.

- 19.- Haro Belchez; op cit, p. 67.
- 20.- Tena Ramírez, Felipe; op cit; p. 621.
- 21.- Tena Ramírez, Felipe; op cit.; págs. 624 y 625.
- 22.- Haro Belchez; op cit.; p. 71.
- 23.- Haro Belchez; op cit, págs. 71, 72.
- 24.- Nació en octubre de 1794 en San Francisco Chumacer, Gto. y murió en París en 1850. Escritor y político mexicano. Máximo representante del pensamiento liberal en el México de su tiempo, defendió los ideales democráticos y fué un ardiente promotor de la educación popular. Diccionario Enciclopédico HACHETTE CASTELL, 1981, Tomo 8, p. 1462.
- 25.- Mora, José Ma. Luis. Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía; Revista de Administración Pública, 1982, No. 50, p. 62.
- 26.- IDEM, p. 67.
- 27.- Nació en Guadalajara, Jal., el 4 de febrero de 1817 y se distinguió como periodista, jurisconsulto, político y escritor de ideas liberales. Murió a los 33 años, fue orador parlamentario, ideólogo liberal, redactor del periódico siglo XIX, diputado, senador y ministro de Relaciones Exteriores.
- 28.- Otero, Mariano. Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847, Tomo I, p.- 95.
- 29.- Otero, Mariano; op cit.; p. 126.
- 30.- IDEM.
- 31.- Díaz Rugama, Alberto. Guía Práctica del Empleado en la República Mexicana, Revista de Administración Pública No. 52, INAP, p. 133.
- 32.- IDEM, págs. 133 y 134.
- 33.- Bulnes, Francisco; El Porvenir de las Naciones Latinoamericanas ante las recientes conquistas de Europa y Norteamérica, México, s/f, p. 338.
- 34.- Chávez Alcazar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana; INAP, México, 1985, p. 65.
- 35.- Diario Oficial de la Federación.
- 36.- Diario Oficial de la Federación, 21 de marzo de 1940.
- 37.- Exposición de motivos del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1934, págs. 585 y 55.
- 38.- Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1934. Únicamente se transcribieron algunos artículos para que de manera general se observe en qué consistió esta ley.
- 39.- Haro Belchez, Guillermo; op cit; p. 81.

- 40.- C. Rolland. El Desastre Municipal en la República Mexicana. págs. 72, 123 a 140.
- 41.- Castelazo de los Angeles, José R.; Revista Praxis No. 76, México 1985. INAP, p. 44.
- 42.- IDEM, p. 43.
- 43.- Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983.
- 44.- Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1984.
- 45.- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Talleres Gráficos de la Nación, p. 11.
- 46.- -Haro Belchez, op cit, p. 96.
- 47.- -Haro Belchez; op cit, p. 99.
- 48.- -IDEM, p. 100.
- 49.- Iniciativa de Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública (diciembre 1994)

CAPITULO 2

CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

2.1. AUTORES DIVERSOS

La base donde descansa el servicio civil de carrera es una administración de personal eficiente y honesto y para esto es preciso contar con personas profesionalmente preparadas y competentes para ocuparse de materias arduas, sumamente especializadas, pero que a su vez las personas empleadas en el servicio civil de carrera pasen sus años de trabajo sabiendo, primero, que estarán seguros en sus puestos siempre que su trabajo sea satisfactorio y segundo, que tendrán la oportunidad de ascender de categoría e incluso de llegar a los puestos permanentes más elevados si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus funciones, aunado a esto debe incluirse un sistema de méritos que planteé como condición, para ingresar al servicio público, un nivel mínimo de educación (hablando académicamente)., que le dé al personal que va ha incursionar en el campo de la administración pública la formación necesaria para desempeñar su cargo; esto, de realizarse adecuadamente, favorece el reclutamiento de grupos sociales con un alto nivel de formación. Así, también se puede decir, que si el mérito, la aptitud y el interés público son el único criterio que se necesita para el ingreso y el ascenso en el servicio civil de carrera, claramente se deduce que ni la influencia política ni la particular han de tener ninguna intervención en ello. A continuación se presentará el pensamiento de diversos autores con respecto al tema, de tal manera que se identifiquen: Definición y características.

2.1.1 DEFINICION

La organización de las Naciones Unidas nos dice que:

"Un servicio de carrera, es el cuerpo no político, permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio del mérito, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometiéndose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales". (1)

Para M. Duhalt Krauss el servicio civil de carrera es "El conjunto de normas legales, de políticas y de procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la Administración Pública." (2)

E.P. Laberge que es citado por M. Duhalt Krauss, hace un llamado de atención sobre las expresiones "sistema de mérito y servicio civil". Dice que usualmente se usan como sinónimos, pero que en realidad no lo son, porque puede haber un servicio civil que no esté basado en el mérito y la idoneidad, y sin embargo no ser propiamente un servicio civil con todas las características que se le atribuyen a esta expresión.

La Dirección de Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto lo define como:

"La racionalización de todos los procesos de administración de personal al Servicio del Estado, llevado a rango de ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos". (3)

Sobre el tema Haro Belchez nos dice que "la carrera tanto en la Administración Pública como fuera de ella, es la ordenación de la trayectoria profesional de un individuo para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos de la organización". (4)

Por último Quiroga Leos, define el Servicio Civil de Carrera como aquel que se refiere a: "Un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública". (5)

Como se puede observar, en las definiciones transcritas existen elementos comunes a todas ellas como es la neutralidad política que significa algo más que la ausencia de actividad o tendencia política por parte del funcionario de carrera, pues mucho se ha especulado al respecto al decir que un funcionario público desprovisto de carácter político, estará en condiciones de dar al gobierno todo cuanto este puede esperar del servicio correspondiente de los funcionarios nombrados por razones políticas.

En todas las definiciones se encuentran elementos importantes como son, el mérito y la capacidad sometida a pruebas o exámenes objetivos e imparciales, administración de personal, procedimientos administrativos, basamiento jurídico, para atraer al servicio público el personal idóneo.

Del análisis de las definiciones de mención se puede decir que la carrera Administrativa ha de estar abierta a todos los funcionarios cualquiera que sea su nivel, debe tener un carácter progresivo, de manera que el funcionario vaya ascendiendo de categorías o niveles, ha de aceptarse la idea de la irreversibilidad, de manera que el funcionario que asciende no pueda luego ser descendido o rebajado, el ascenso ha de apoyarse en criterios objetivos que eliminen por una parte la libre designación aplicada hoy en día para la generalidad de los casos y por la otra ha de conjurar ponderadamente los méritos, la antigüedad y otros aspectos a valorar y por último tener que abarcar toda la escala o jerarquía administrativa a fin de que el funcionario llegue por la vía profesional y no por la política a los cargos más altos de la jerarquía administrativa.

2.1.2 CARACTERISTICAS

En cuanto a las características del Servicio Civil de Carrera, F. Mosher, nos señala los siguientes caracteres distintivos del sistema de carrera:

- "a) El comienzo del servicio de joven, con exclusión (o casi) de nombramientos excepcionales o de personas que, en cualquier caso, hayan superado los límites máximos de edad;
- b) Un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso, con un particular énfasis conferido al período de prueba;
- c) La garantía de estabilidad de empleo y ascensos después de superar positivamente dicho período;

- d) Una promoción por grados, basada sobre el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado;
- e) Mejoras económicas progresivas;
- f) Programas concretos de formación y adiestramiento;
- g) Beneficios accesorios, como el tratamiento de jubilación con la consiguiente pensión; y
- h) Una disciplina interna bastante rigurosa". (6)

El Servicio Civil de carrera está relacionado con el tema de la burocracia en la que Weber señala que ésta es la más eficiente de las organizaciones inventadas por el hombre y que aparece como el aparato sin poder o autoridad propios pero que se constituye en el medio a través del cual se ejerce poder.

Determina que las características del tipo ideal de burocracia son las siguientes:

- "1. Alto grado de especialización.
- 2. Estructura jerárquica de autoridad con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad.
- 3. Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.
- 4. Clara diferencia entre la renta y fortuna privada y oficial de los miembros.

Asimismo señala que la burocracia es un modelo racional de organización, cuyas características son reconocidas en cualquier sistema de Servicio Civil de Carrera". (7)

Al analizar el concepto sobre Servicio Civil de Carrera que, dan algunos autores, podríamos decir que las características principales sobre el Servicio de Carrera son: la competencia que se da por la selección de un empleado entre varios candidatos que será el que esté más preparado para desempeñar el trabajo, tomando en cuenta su preparación académica, así como el resultado de los exámenes aplicados; la igualdad de oportunidades que se dará en la medida en que todos los candidatos se encuentran en las mismas condiciones para aspirar a un puesto, la diferencia para llegar al mismo será su preparación y capacidad para competir por ello; la estabilidad en el empleo y la oportunidad de ir ascendiendo, sin perjuicio de retroceder de nivel y la neutralidad política, que anteriormente se explicó. .

Al profundizar en el estudio del Servicio Civil de Carrera, según Gazier (8) se encuentran dos concepciones diferentes: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada, las cuales combinadas dan como resultado un mejor proyecto de servicio civil de carrera.

El Servicio Civil de estructura abierta tiene las siguientes características:

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.
- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización.

- La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro.
- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Sus ventajas son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad y su integración en el país.

Este tipo de Servicio Civil, integra más al resto del país a los servidores públicos y no se constituye una élite o casta aislada.

Por otra parte, el Servicio Civil de estructura cerrada se considera como una parte aislada al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones denominado Carrera Administrativa.

Este sistema contiene dos elementos esenciales:

- a) Estatuto o Ley.
- b) La carrera administrativa.

El estatuto o ley, significa que existen reglas particulares para el Servicio Civil y que los servidores públicos no son empleados privados sino empleados de derecho público. Tienen derechos y obligaciones que son iguales a los que tienen otros empleados. Asimismo, tienen responsabilidades particulares y garantías especiales.

La carrera administrativa, significa que la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, si no en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados.

La carrera se organiza de la siguiente forma:

- Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del cuerpo administrativo al cual pertenece o bien pasando a otro cuerpo administrativo. Para ello se necesita tener la calificación requerida para ocupar los puestos.
- Se requiere una formación mas general que especializada.
- Se tiene derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo.
- El servidor público tiene obligaciones que los empleados del sector privado no tienen. Se les pueden prohibir algunas posiciones políticas expresadas públicamente de pertenecer a un sindicato ó hacer huelga. No se les permite realizar otras actividades profesionales incompatibles con la actividad administrativa.
- La remuneración se prolonga con la pensión de retiro.

Cabe destacar que este sistema proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servidor público. Se forman desde la entrada y se capacitan para tener calificación y competencia de un nivel más alto, esto supone organizar escuelas e instituciones más elevadas.

2.2 ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE SERVICIO CIVIL.

Para que pueda existir verdaderamente un sistema de servicio civil, es necesario que satisfaga determinados requisitos mínimos. El Dr. Fonseca Pimentel, que es citado por Duhalt Krauss, considera que un Servicio Civil debe contener dos elementos básicos y algunos otros subsidiarios. Como básicos considera:

- a) Una ley básica de administración de personal de servicio civil; y
- b) Un organismo responsable de su aplicación.

Insiste en la importancia que tienen estos dos elementos conjugados, porque cuando no es así, la experiencia ha demostrado que no opera el servicio civil.

Entre los aspectos subsidiarios, se considera la aplicación de las siguientes técnicas básicas:

- a) Sistema de méritos en la selección inicial del personal.
- b) Sistema de promociones y ascensos.
- c) Sistema de estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público.
- d) Sistema de retiros.
- e) Sistema de adiestramiento.
- f) Sistema de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.

2.2.1 EL SISTEMA MACROADMINISTRATIVO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

A nivel macroadministrativo, la preocupación fundamental de la administración de personal es el establecimiento de un servicio civil de carrera, basado en los siguientes elementos:

*** El sistema de méritos**

Debemos mencionar que desde los tiempos mas remotos se manifiestan preocupaciones por la capacidad y la honradez de los funcionarios. En México, Benito Juárez, en su primer informe de gobierno asentó:

"El número exorbitante de empleados ofrece el inconveniente de aumentar la clase consumidora, poniendo estímulos a la holganza con notable perjuicio de la producción".

"Sensible es, pero necesario decir, porque ello es notorio entre nosotros que en muchos de nuestros ciudadanos existe la falsa y perniciosa convicción de que no sólo son aptos, sino que tienen un derecho indiscutible para ser colocados en cualquier destino por difícil que sea su desempeño. De ahí resulta que las autoridades se vean constantemente importunadas por multitud de pretendientes ineptos y viciosos que si son educados hacen del empleo un puesto de descanso y comodidad... paralizándolo el giro de los negocios y perjudicando al estado, que sufre el perjuicio de pagar con puntualidad a unos hombres que no le sirven de la misma manera y si no son considerados y se les separa por su ineptitud o mal manejo van luego a engrosar las filas de ambiciosos que distraen la atención del gobierno con sus amigos de revolución". (9)

El principio del mérito es indispensable en la administración de personal de cualquier país, pues impone la obligación de conseguir y desarrollar a las personas más capaces para los respectivos cargos, pero mal orientado puede convertir el Servicio Civil en campo de contienda para demostraciones de superioridad individual, en patrimonio de clases privilegiadas o en sistema de premiar intereses particulares de individuos y grupos, sacrificando así la eficiencia y responsabilidad de la administración pública.

Uno de los objetivos del sistema de méritos es que destaque las garantías de continuidad y las oportunidades de promoción. Sus aplicaciones se centran en la protección contra la discriminación por afiliación partidista, religión, raza, sexo, posición económica, status social o por cualquier otro motivo que se refiera a esa idoneidad. Así pues, la norma de que las oportunidades del servicio estén abiertas a todos los ciudadanos y se distribuyan equitativamente, sin distinciones ajenas a la capacidad para servir al pueblo, es indispensable porque así se aprovecha y estimula mejor el talento disponible.

Es por tanto esencial que un sistema de personal de carrera garantice la eliminación del favoritismo personal y de las presiones políticas partidistas, y propugne la aplicación del principio del mérito. Los nombramientos de carácter político son, desde luego, indispensables cuando se trata de ministros y, en algunos países, de sus colaboradores inmediatos encargados de funciones rectoras. Pero los deberes correspondientes a esos puestos deben ser claramente definidos y tener como base una sanción legal, de suerte que tales nombramientos puedan estar totalmente separados del servicio civil de carrera y que no pueda ser indebidamente aumentado su número de presiones políticas. En general, puede sintetizarse perfectamente el principio del mérito con la máxima que dice que "el ideal del servicio civil es encontrar el hombre para el puesto, no el puesto para el hombre".

*** El sistema de promociones, ascensos y estabilidad, como una de las garantías básicas del empleado público.**

El Servicio Civil de Carrera se basa en que el mérito y la idoneidad garantizan seguridad en el servicio y oportunidad de ascenso, esto es, permanencia y progreso a quienes lo merezcan. Otorga garantías de continuidad y oportunidades de promoción, que son indispensables para que el empleado público pueda servir con eficiencia. Por lo tanto se puede considerar que un servicio civil de carrera debe ofrecer empleo vitalicio a personas capaces, así como oportunidades para progresar, evolucionar y ascender. Un sistema justo de ascensos debe tener como finalidad el hacer esto posible y al mismo tiempo asegurar una disponibilidad de personal del cual pueda seleccionarse el que haya de ocupar los cargos del servicio.

El ascenso a un grado superior en el servicio civil de carrera debe basarse en todos los casos en el satisfactorio desempeño de los deberes del candidato en su grado presente y mediante la demostración evidente de que está preparado para asumir tareas de mayor dificultad y responsabilidad. A este respecto no debe darse un valor excesivo a la antigüedad. Pero la

antigüedad no en el sentido del tiempo que se lleva en el empleo, sino en la madurez y experiencia acumuladas, es una consideración pertinente para el ascenso a un grado superior, puesto que hay otros medios de reconocer los largos servicios fieles y competentes de un funcionario, esto puede hacerse mediante un generoso sistema de aumentos dentro del grado. Con arreglo a este sistema, en cada grado se necesitaría una serie de escalones, estando por lo regular más alto el escalón superior de un grado que el escalón más bajo del grado inmediato superior, y periódicamente se considera la elevación de un escalón al siguiente.

Un buen sistema de aumentos dentro del grado estimulará a los empleados y funcionarios diligentes y competentes incluso en el caso de que los grados superiores no haya puestos vacantes para los cuales reúnan las condiciones debidas.

*** El sistema de retiro.**

Un sistema decoroso y bien planeado de jubilaciones y pensiones es absolutamente necesario en un plan moderno de servicio civil de carrera. El gobierno debe determinar a que edad ha de ser obligatorio el retiro y luego hacer cumplir rigidamente el precepto. Sólo deben concederse prórrogas por un período limitado cuando son absolutamente necesarios los servicios de un funcionario y es evidente que éste posee la capacidad física e intelectual precisa para desempeñarlos.

Conviene, tanto en interés del servicio público como del funcionario, que al llegar a la edad en que la plenitud de facultades de un ser humano comienza normalmente a declinar, y tras un largo período de servicios a su país, tenga el funcionario derecho a retirarse dignamente y a recibir una pensión suficiente. El pago de la pensión debe ser una cuestión de derecho, prescrita por la ley y los reglamentos, y su abono debe constituir una obligación legal. La seguridad en la vejez es algo que no puede dejarse al arbitrio de una decisión. Una seguridad de esa naturaleza es un incentivo más para que las personas calificadas ingresen en el servicio civil de carrera y permanezcan en él. Constituye asimismo un incentivo para los funcionarios jóvenes que aspiren a ocupar los puestos que, con el tiempo, vayan quedando vacantes por jubilación de sus titulares.

Un plan de pensiones debe tener una base legislativa y debe estar coordinado con la legislación relativa al servicio civil de carrera, con la cual se hallaría estrechamente relacionado. Algunos planes dan derecho al retiro con pensión, o por una combinación de ambos sistemas.

*** El sistema de adiestramiento**

La capacitación del personal es de importancia fundamental para todos los servidores públicos. El proceso mismo de la capacitación puede dar a quien la reciba un nuevo sentido de la dignidad de su función.

Sobre el particular, las Naciones Unidas nos dicen que existen tres factores que hacen singularmente urgente la formación de personal para el servicio del Estado en los países que se hallan en vías de desarrollo, a saber:

"a) La necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económicos y sociales;

- b) La rápida expansión de las fundaciones que el gobierno está llamando a realizar; y
- c) La escasez de personas preparadas profesionalmente que es, por lo general, características de esos países". (10)

La formación profesional merece figurar, con prioridad preferente en los programas de desarrollo.

El adiestramiento tiene por objeto incrementar los conocimientos y la aptitud de una persona para darle una mayor capacidad en la esfera de su actividad, evitándose así, que se inculquen malos hábitos de trabajo.

El adiestramiento formal consiste en un verdadero curso de estudios, con conferencias, seminarios, proyectos de trabajos e informes escritos. Al final de todo ello, puede obtenerse un grado profesional o únicamente un certificado de haber terminado de modo satisfactorio el curso. Puede seguirse el curso antes de ingresar en el servicio o durante el período de nombramiento a prueba, cuando el funcionario ingresa en el servicio civil de carrera como aspirante o interno.

El adiestramiento dentro del servicio es el que se da después de que una persona ha ingresado efectivamente en el servicio del Estado. En un servicio civil de carrera de primera calidad, se debe contar con programas de perfeccionamiento en el orden profesional y ejecutivo cuyo objeto es facilitar la formación, la mayor capacidad y el ascenso de los funcionarios administrativos.

El adiestramiento en el trabajo es el que se da en el puesto u ocupación en que se trabaja realmente. Es un tipo extraoficial de formación profesional y corre principalmente a cargo de los supervisores. Se establecen técnicos especiales tanto en la industria como en la administración pública para hacer efectiva la experiencia en todos los niveles de la capacitación y debe formar cotidianamente parte del trabajo en el puesto que se ocupa.

* El sistema de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.

Sin un plan de clasificación de puestos, no es posible establecer normas apropiadas para la selección del personal ni puede haber una base uniforme para cumplir con el principio de dar a todos el servicio, igual categoría y remuneración por un trabajo igual en un plazo igual.

Las escalas de sueldos en el servicio público deben ser justas y adecuadas. Sobre la necesidad de un plan de salarios, justo y adecuado, las Naciones Unidas, hacen las siguientes recomendaciones:

"El sueldo debe ser suficiente en relación con el costo de la vida y proporcional a los deberes, responsabilidades, requisitos, actuación en el desempeño y duración del servicio. La remuneración que pague el gobierno debe tener alguna relación con el tipo de sueldos que se paguen por puestos análogos en el sector privado.

Es imposible lograr que haya probidad en el servicio público cuando los funcionarios no reciben una remuneración que les permita vivir. El gobierno estimula la corrupción cuando los salarios son insuficientes". (11)

La carga que representa para el presupuesto nacional una muchedumbre de empleados de tiempo parcial que deben su nombramiento a la recomendación es mucho mayor que la que supone el pago de sueldos suficientes a un cuerpo de funcionarios reducido, pero más eficaz.

Son muchísimos los países donde los sueldos son escasos y la media jornada son la regla, de suerte que los empleados y funcionarios públicos se ven obligados a tomar otro empleo. Esto a su vez da lugar al bajo nivel e ineficacia del servicio que presta al público.

Los sueldos en un servicio público de carrera eficaz deben ser lo bastante elevados para que el gobierno pueda pedir a los funcionarios de carrera que sirvan a su país desempeñando sus funciones a tiempo completo y prohibir el doble empleo. Cabe aumentar el salario básico individualmente mediante el pago de aumentos dentro del grado durante los periodos de servicios satisfactorios. Es inevitable en un servicio civil de carrera que muchos empleados permanezcan muchos años en el mismo grado haciendo el mismo trabajo. Un sistema en el cual se concedan aumentos de salario siempre que el desempeño de las funciones sea satisfactorio proporcionará un incentivo para trabajar bien toda la escala jerárquica.

* Un órgano central de personal.

La existencia de un órgano central responsable de aplicar por sí, o vigilar que se aplique una ley del Servicio Civil es necesario para el funcionamiento adecuado de este servicio.

Al respecto las Naciones Unidas nos dicen:

"El establecimiento de una oficina central de administración de personal es un primer paso de importancia fundamental en la iniciación y funcionamiento de un sistema de servicio civil de carrera moderno. En realidad, en las fases preeliminarias de un sistema de servicio civil de carrera tal oficina es indispensable como medio de dotar de dirección al mejoramiento de los métodos de personal, en todos los servicios del gobierno. Los países van reconociendo, uno tras otro, la necesidad de una autoridad central, y los informes de los expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas se recomienda generalmente su establecimiento".⁽¹²⁾

Una oficina central de administración de personal es uno de los principales órganos de control administrativo, dentro de sus funciones necesita abarcar el establecimiento de normas y, en cierta medida, todos los aspectos de la política de personal como son: el establecimiento de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la aptitud, la formulación de escalas justas y adecuadas remuneraciones, pensiones, licencias, y otras prestaciones, el reclutamiento de personal mediante pruebas o exámenes objetivos, así como un sistema de ascensos planeados, etc.

En un estudio realizado sobre la "Administración de Personal en América Latina", Fonseca Pimentel comenta que:

"México, a pesar de que es uno de los países latinoamericanos más importante, principalmente desde los puntos de vista geográfico, económico, social y cultural, no cuenta con una administración de personal que se pueda llamar progresista o avanzada. Posee una ley general, reguladora de las relaciones entre el estado y sus empleados, pero no dispone de una oficina central de personal destinada a garantizar mejor el cumplimiento de sus disposiciones, lo

cual está encomendado a cada uno de los ministerios y demas órganos de la administración, según sus propios criterios". (13)

Efectivamente, en México existe la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, pero no existe un organismo central responsable de su aplicación, esta ley pretende garantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y ascensos, que no funciona correctamente en la práctica, entre otras cosas, porque sus bases no son muy técnicas, tampoco un sistema de méritos en la selección inicial de su personal, como tampoco un sistema integral de adiestramiento de los empleados públicos, por más que algunas dependencias se preocupen excepcionalmente por atender en forma parcial este problema.

2.2.2 EL SISTEMA MICROADMINISTRATIVO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Los fenómenos de la Administración Pública pueden estudiarse desde el punto de vista macroadministrativo o microadministrativo.

Son fenómenos macroadministrativos, de acuerdo con el criterio de la Comisión de Administración Pública citado por Duhalt Krauss:

"Los que tienen que ver con la estructura, los procedimientos y la Coordinación de las Dependencias del Poder Ejecutivo considerados en conjunto, de manera que cada Secretaría y Departamento de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sea parte integrante del cuerpo administrativo del gobierno federal. En cambio, en el nivel microadministrativo, cada una de estas partes se erige en un todo, y es necesario resolver a su paso los problemas de estructura, procedimientos y coordinación, para elevar su eficiencia. Así, una Secretaría o Departamento de Estado, un organismo descentralizado o una comisión intersecretarial es, en el concepto macroadministrativo, lo que una oficina o un departamento, una dirección o una comisión interna, en el microadministrativo.

El sistema macroadministrativo está formado por la integración de todos los sistemas microadministrativos, que son subsistemas del sistema federal". (14)

En México, de acuerdo con la Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado, son los titulares de las dependencias los responsables de la administración del personal a sus órdenes.

Así tenemos que desde el punto de vista microadministrativo los niveles de función de la administración de recursos humanos, el manejo de personal, se realiza en dos niveles distintos:

- a) A nivel de jefe, cualquiera que sea su jerarquía, el número de subordinados o su especialidad; y
- b) A nivel de órgano especializado con influencia sobre todo el organismo.

Cada uno de estos niveles es un subsistema de administración de personal de cada dependencia.

Una de las partes más importantes de las actividades del manejo de personal que es básica para obtener una adecuada eficiencia, es la relación de todo jefe con sus subordinados y la suspensión directa del personal.

La labor del jefe de un grupo de empleados, cualquiera que sea su nivel, es una columna de apoyo esencial para una administración eficiente, debe contribuir al logro de las metas de la institución mediante el cumplimiento óptimo de las tareas que han sido asignadas a su grupo de trabajo.

La administración de recursos humanos, reviste gran importancia de la administración de personal, puesto que su función es apoyar a los demás órganos en la obtención de sus metas con la autoridad y responsabilidad que le asigne la máxima autoridad del organismo.

Este apoyo consiste en ayudarlo a obtener en condiciones óptimas de actitud y de aptitud colaborando en forma permanente en el mantenimiento y desarrollo de estas, y en general, en el manejo especializado de las relaciones, individuales o colectivas, con el personal.

2.3 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Nuestro país ha contado desde hace tiempo con disposiciones que regulan la responsabilidad de quienes han sido escogidos para desempeñar un puesto público. Durante la dominación española, existieron los juicios de residencia y de visita. La Constitución de Cádiz contuvo disposiciones sobre esta materia y los antecedentes patrios del México independiente, tales como ordenamientos jurídicos, proyectos de ley, votos particulares de legisladores y programas de partidos políticos, jugaron a lo largo de nuestra historia un papel importantísimo en la pretensión de controlar la actuación de quienes desempeñan cargos públicos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones y castigando a quienes han faltado a ellas. Las leyes de responsabilidad que han regulado esta materia son: en el México independiente, encontramos antecedentes en la Constitución de 1824 y en la Constitución de 1857, a partir de la cual se expiden la Ley Juárez de 1870 y la Ley de 1856 durante el régimen del General Porfirio Díaz. Posteriormente, durante la vigencia de la Constitución de 1917, el país ha conocido tres distintos ordenamientos jurídicos: la Ley de Cárdenas de 1940, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Estados de 1979, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los Servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional. La aspiración de los mexicanos en este sentido ha reflejado con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que, desde nuestra lucha por la independencia, nos han regido.

La importancia que tiene el presentar la ley relativa a la responsabilidad de los servidores públicos es debido a que México ha sido objeto de un proceso histórico de perfeccionamiento y adaptación a las necesidades y desarrollo de la sociedad, para lograr un servicio público digno y eficiente, es decir, es trascendente en la medida en que ha sido un instrumento que permite el buen desarrollo en el servicio público.

Así se identifica en la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y adiciones al Título IV Constitucional del 28 de Diciembre de 1982 (artículos 108 al 114, así como los demás artículos relacionados con el mismo es decir, 22, 73, 74 fracc. V, 76 fracc. VII, 94, 97, 127 y 134), en que se modifican las responsabilidades de los servidores públicos para que no exista arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia en el servicio público; asimismo, porque los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie que debe defenderse la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia para servir al pueblo.

Se plantea como impostergable estos cambios en la legislación debido a la necesidad de actualizar esas responsabilidades con la renovación de raíz al Título Cuarto Constitucional que hablaba de las responsabilidades de los funcionarios públicos y se cambia a de responsabilidades de los servidores públicos. En este cambio, la obligación de servir responde a que el empleado actuará con las siguientes características: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, siendo iguales que todo servidor público independiente de su jerarquía, rango, origen de su empleo, cargo o comisión. Lo que destaca es que las nuevas bases constitucionales definen las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.

En la premisa de que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad, social y corrupción, se sustenta el reglamentar la situación con la finalidad de que los servidores públicos se comporten con las características antes mencionadas. Es así, que en la Ley de Responsabilidades se definen las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrirán por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Por su parte, "en la reordenación del Título Cuarto", se estableció:

- ART. 108 Los sujetos a las responsabilidades por el servicio público;
- ART. 109 La naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito;
- ART. 110 El juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes;
- ART. 111 y 112 La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas;
- ART. 113 La naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas; y
- ART. 114 Los plazos de prescripción para exigir responsabilidad a servidores públicos.

También en la iniciativa presidencial de modificación al Título IV, se identificaron principios y procedimientos constitucionales que determinan las responsabilidades de los servidores públicos, tales como: El Juicio Político, que está sustanciado en el Congreso de la Unión, se explica el procedimiento a seguir ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos; el ofrecimiento de una protección constitucional para la acción penal no se confunda con una acción política y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

De esta manera, las reformas de fines de 1982 y las modificaciones al texto constitucional marcaron el plano de la responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos.

2.3.1 RESPONSABILIDAD POLITICA

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político ⁽¹⁵⁾ para aquellos servidores de "alta jerarquía", señalados en el artículo 110, "... cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que reducen en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho..." ⁽¹⁶⁾ correspondiendo a la ley reglamentaria del título IV establecer las causales respectivas. El artículo 110 constitucional, por su parte, regula los sujetos, sanciones y sustanciación del juicio político.

"ART. 110: Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales..." ⁽¹⁷⁾

El párrafo tercero establece las sanciones consistiendo en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, empleo, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto por el artículo 8 de la ley reglamentaria). Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento para la aplicación de las sanciones "... la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes con sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación de la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables". ⁽¹⁸⁾

Asimismo, el artículo 114 establece que el juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder la sustanciación del procedimiento de un año.

Por lo tanto, se atribuye la responsabilidad política a un servidor de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común. Las infracciones de carácter político, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos por el artículo 7 de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es particular al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras.

De este modo, el juicio político se presenta como instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía, ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.

2.3.2 RESPONSABILIDAD PENAL

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local, asimismo este artículo establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que pueda justificar su procedencia lícita, disponiendo que, lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes.

A efecto de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, con respecto de posibles agresiones de las demás ramas del gobierno, el artículo 111 constitucional, amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos, antiguamente llamada "fuero constitucional" y que ahora se denomina "declaración de procedencia", este procedimiento establece el desarrollo de una investigación dirigida a determinar la supuesta comisión de un delito por los servidores públicos para los que la Constitución determina el requisito de desafuero para proceder penalmente en su contra.

2.3.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La fracción III del artículo 109 contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". (19)

El artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplaran la suspensión, destitución o inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El régimen de Responsabilidad Administrativa refleja, sin duda, el propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente.

Por otra parte el art. 63 párrafo cuarto constitucional establece que incurrirán en responsabilidad los diputados o senadores electos que, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, no se presenten a desempeñar el cargo dentro los treinta días siguientes a la apertura de sesiones.

2.3.4. RESPONSABILIDAD CIVIL.

El antepenúltimo párrafo 111 constitucional, establece que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". (20)

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen algún daño al propio estado o a los particulares, con la obligación preparatoria o indemnizatoria correspondiente.

Cabe señalar que con la Ley de Responsabilidades ya se puede tener una clara identificación de las sanciones políticas o de carácter penal. Así reconocemos que la responsabilidad política y penal están relacionadas con la inviolabilidad y la inmunidad de algunos funcionarios que se considera de alta jerarquía y, por ende, deben estar sometidos a un sistema específico de destitución o castigo, de acuerdo a la importancia de sus atribuciones. Esto se da con el propósito de que, por una parte, no sean sujetos de persecuciones que impidan el ejercicio de sus funciones y, por la otra, que no cumplan, debido a su posición, a las sanciones establecidas por los ordenamientos legales a los delitos o faltas que cometan.

Con respecto a las administrativas y patrimoniales se contemplan numerosas disposiciones y procedimientos para llevarse a cabo, asimismo abarcan a todos los que prestan sus servicios a los organismos públicos, por lo que se aplican a todos los funcionarios y empleados sin tomar en cuenta su jerarquía, además, cuando se trata de delitos o faltas graves, los servidores que carecen de inmunidad están sometidos directamente a los tribunales ordinarios.

Por lo que esta Ley Federal de Responsabilidades es un instrumento preciso en los momentos actuales, no solo para combatir la corrupción, sino para permitir el buen desarrollo en el servicio público.

CAPITULO 2

CITAS BILIOGRAFICAS

- 1.- Naciones Unidas; Manual de Administración Pública; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, p. 42.
- 2.- Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, México; IAP; p.66.
- 3.- Chávez Alcazar, Margarita; op cit., p. 19.
- 4.- Haro Belchez, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional México, INAP, 1991, p. 90.
- 5.- Quiroga Leos, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, 1984, N°. 14-15, p.106.
- 6.- Mosher y S. Cimmino. Ciencia de la Administración, Madrid; Editorial Rialp, S.A., 1981, p. 500.
- 7.- Quiroga Leos, Gustavo; op cit.; p. 110.
- 8.- IDEM
- 9.- Duhalt Krauss; op cit.; p. 69 y 70.
- 10.- Duhalt Krauss; op cit.; p. 71.
- 11.- Duhalt Krauss; op cit.; p. 73.
- 12.- Duhalt Krauss; op cit.; p. 76.
- 13.- Duhalt Krauss; op cit.; p. 86.
- 14.- Duhalt Krauss; op cit.; p. 62.
- 15.- El juicio Político es el proceso que, encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto de dejar de serlo. Riva Palacio, Antonio. JUICIO POLITICO; Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Revista Praxis, N° 60 INAP, México, 1984, p. 82.
- 16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; art. 109.
- 17.- IDEM, art. 110.
- 18.- IDEM

19.- IDEM, art. 109.

20.- IDEM, art. 111.

CAPITULO 3

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN DIVERSOS PAISES.

3.1 INGLATERRA

En los principios del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y patronazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los Gobiernos absolutistas. Sin embargo, las importantes reformas emprendidas a mediados de siglo le permitieron recuperar todo el tiempo perdido y dar a la Gran Bretaña un servicio administrativo superior en integridad y capacidad al de la burocracia de cualquiera de los países continentales europeos.

Desde los primeros años del siglo XIX se instituyen varias comisiones con el objeto de examinar la situación de la administración pública. En 1810 se empezaron a introducir pruebas selectivas para el ingreso en la Administración. En 1831, la Tesorería incluye en la realización de las pruebas selectivas, el ascenso por elección frente a la antigüedad, intentando dos años después asegurar que el personal que se seleccione para los Departamentos sea el idóneo, estableciendo al efecto regulaciones estrictas, tendientes a proveer los cargos con personas competentes en la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

Con posterioridad a 1833, se suceden una serie de comités especiales (Select Committes), encargados de "investigar sobre los gastos de los distintos servicios" sugiriendo la reducción de éstos. En este informe figuran ya algunas propuestas innovadoras, como la clasificación de funciones de acuerdo al principio de la división del trabajo, aunque el Comité rechazó ésta y otras innovaciones defendiendo el "STATU QUO" existente, ello se aplicaba en razón de que las reformas propuestas cortaban de raíz los abusos del patronage existente.

Tan sólo veinte años después, la Tesorería solicita de Charles TREVELYAN ⁽¹⁾ y Staford NORTHCOTE ⁽²⁾ un informe sobre el Civil Service. El informe condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredados del siglo XVIII. Del documento al que titularon "La Organización del Servicio Civil" permanente se desprendieron las siguientes propuestas:

A) La creación de un cuerpo eficiente de funcionarios.

Observaban TREVELYAN y NORTHCOTE que los problemas de la administración eran fundamentalmente problemas de personal y que por tanto la mejora de los funcionarios traería consigo la reforma de las estructuras y de la propia organización.

B) La clasificación de funciones.

El informe TREVELYAN-NORTHCOTE, proponía una clasificación de funciones consistente en la introducción de tres clases de empleados:

- 1.- Un cuerpo de oficinistas suplementarios para los rangos más bajos.
- 2.- Otra clase compuesta de individuos que hubieran recibido una buena educación.

3.- Una clase superior integrada por personal con formación universitaria.

C) La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos.

El informe condenaba el sistema de nombramientos vigente, recomendando que las vacantes en los departamentos se proveyeran por medio de pruebas selectivas libres, lo que automáticamente hizo constituir una comisión encargada de centralizar el desarrollo de las pruebas selectivas.

D) El Régimen de los ascensos.

Los autores del informe pugnaron por el reconocimiento de los méritos, estableciendo para ello la posibilidad de alguna queja en caso de injusticia en los ascensos.

Tras publicar el informe de TREVELYAN y NORTHCOTE, el gobierno se mostró indeciso en aceptar tales recomendaciones solamente aconsejadas por estos dos funcionarios por lo que procedió a distribuirlo entre destacadas personalidades en materia de administración.

Las opiniones formuladas sobre el informe de 1853 se publicaron en 1855 con el título "Informes relativos a la reorganización del Servicio Civil".

El informe produjo diversas reacciones, por una parte la de los Institutos y Universidades que expresaron su visto bueno a la propuesta contenida en el mismo para que el ingreso en la Administración se hiciese a través de pruebas selectivas libres. De igual manera la correcta regulación del ascenso por méritos fue defendida por los departamentos, no así por algunos políticos que vieron en los ataques contra el "patronage" contenidos en el documento, un peligro para su propia supervivencia política.

Finalmente se aceptaron algunas de las propuestas del informe TREVELYAN-NORTHCOTE. De ellas se derivaron:

A) La creación de la "Civil Service Commission".

Su tarea era la de comprobar la idoneidad de los jóvenes que pudieran proponerse para ser nombrados en alguno de los empleos de cualquiera de los departamentos del Servicio Civil. Los candidatos antes de ser admitidos a las pruebas, serían examinados de acuerdo con las directrices formuladas por los tres "commissioners" que formaban la comisión. Sin embargo estas normas se dejaban a la discreción de los jefes de los departamentos, lo que hizo que siguieran prevaleciendo las consideraciones políticas en los nombramientos.

Con todo y esto, esta propuesta contribuyó notablemente en el establecimiento de un órgano imparcial dedicado a comprobar la formación y la aptitud de los aspirantes a ingresar en la Administración inglesa.

B) La introducción de las pruebas para el ingreso.

La cámara de los comunes, favorable a las pruebas selectivas, nombró en 1860 un comité especial, el "Committee on Civil Service Appointment", con la finalidad de llevar a cabo una encuesta que determinara al sistema de ingreso más adecuado. Los resultados se plasmaron en un informe decepcionante, ya que tan sólo se limitaba a mejorar el sistema de pruebas existentes.

El "patronage" comenzó a venirse abajo, desmoronándose por completo años después por una Orden en Consejo (Order in Council) de 1869, completada por dos reglamentos de la Tesorería, que tomando como base el Informe de 1853 establecía dos tipos de exámenes para el ingreso, uno que regulaba el ingreso de los candidatos con formación universitaria para los altos puestos de la administración, y otro para los jóvenes que ocuparían las tareas secundarias.

Con posterioridad a la implantación de las propuestas aludidas del informe de 1853, los funcionarios fueron clasificados en base al referido documento en dos grados: uno superior y otro inferior, con una clase aparte de copistas. Ello originó como consecuencia que la Tesorería en 1874 nombrara una comisión encargada de reconsiderar los métodos de selección de los funcionarios, al igual que los principios que habían de regular el traslado de los mismos, además de la posibilidad de clasificar a todo el Civil Service y el sistema conveniente de empleo para las personas dedicadas a funciones de menor importancia.

Desde esta fecha hasta el llamado "Informe FULTON", han sido numerosas las comisiones y los comités designados, tanto por la Cámara de los Comunes, el gobierno a la Tesorería, para investigar los servicios administrativos ingleses, a fin de lograr una mejora de la función pública.

EL INFORME FULTON.

En febrero de 1966, el gobierno encabezado por WILSON, nombra a Lord FULTON presidente de un Comité de cinco personas que habrían de dictaminar sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del Servicio Civil, formulando recomendaciones. El informe de esta comisión, publicado con el nombre de "Informe FULTON" en junio de 1968, vino a significar el comienzo de una nueva etapa.

El "Informe FULTON" ponía especial énfasis en la necesidad de una mayor especialización del personal directivo y ejecutivo, basándose en la presunción de la necesidad de utilizar las modernas técnicas de dirección, tales como el análisis de tareas y la mecanización y automatización de los servicios, relativas a la estrategia para llevar a cabo tales políticas.

De las recomendaciones contenidas en el "Informe FULTON" se derivaron las siguientes consecuencias importantes:

A) La creación de un departamento de la función pública.

Las competencias de este departamento se extendían a la selección, formación y perfeccionamiento, retribuciones y gestión de personal, así como a la organización de la administración central. La titularidad del departamento de la función pública correspondía al Primer Ministro, que delegaría la gestión ordinaria de los asuntos en otro miembro del Gobierno. Como consecuencia de las recomendaciones del Informe NORTHCOTE-TREVELYAN, se había constituido ya con anterioridad la Comisión del Servicio Civil, que forma hoy parte de este Departamento de la función pública.

B) La creación de un Instituto Superior de la Función Pública (Civil Service College), encargado de la formación y perfeccionamiento de las modernas técnicas de dirección de los funcionarios.

C) La unificación de varias escalas y cuerpos, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito. Se establecieron sistemas unificados de retribuciones y de ascenso por grado para los cuatro escalones superiores de la función pública: Subsecretario

(Permanent Secretary), Subsecretario Adjunto (Second Permanent Secretary), Secretario General (Deputy Secretary). En cuanto a los grados se ha buscado tras el "Informe FULTON" su completa integración, procediendo a la fusión en un solo "grupo de administración" de las clases administrativas, ejecutiva y auxiliar (clerical)

EL "CIVIL SERVICE" INGLES ACTUAL.

Desde el inicio del siglo XIX hasta la aparición del Informe FULTON muchas cosas han cambiado en el funcionariado inglés, puesto que el "Civil Service" ha sabido adaptarse en forma notable a las circunstancias históricas, es decir, ha sido a la vez flexible y progresista. De aquí que el "Civil Service" se conciba como un instrumento de continuidad y un depósito de experiencia, cuya finalidad última es servir al público. En suma, un rasgo a destacar del funcionario inglés es su neutralidad política, que le impide participar en las elecciones parlamentarias.

El concepto de funcionario está sujeto a la regla de que el "Civil Servant" depende enteramente de la Corona a la que debe el empleo y que puede serle revocado "At pleasure" por la simple voluntad del soberano, no pudiendo frente a esta voluntad esgrimirse derecho contractual ante tribunal alguno. Así mismo el "Civil Servant", se entiende como aquella persona que ha sido nombrada directamente por la Corona, o que ha sido admitida en el "Civil Service" con un certificado de los "Civil Service Commissioners", habiendo servido en una condición estable en el Servicio Civil permanente del Estado.

Inglaterra carece de un estatuto regulador de la función pública, lo cual no significa que no se encuentre legalmente regulada, por el contrario, todos los asuntos relativos al "Civil Service" y a los "Civil Servant" están reglamentados por decretos dictados con arreglo a los poderes de prerrogativa de la Corona y no de promulgación en el parlamento. Estas regulaciones pueden considerarse ya como ley (law) o como la base de un contrato en la Corona y el "Civil Servants".

Otros rasgos característicos de la función pública inglesa lo constituyen las asociaciones de funcionarios, a la que éstos se adhieren voluntariamente animados incluso por la propia Tesorería y los "Witley Council" que se constituyen a nivel nacional o departamental como órganos paritarios integrados por representantes de los órganos gestores del personal y los propios funcionarios, con el propósito de conciliar en primera instancia una desavenencia colectiva, si no se soluciona se recurre al Tribunal de Arbitraje de la Función Pública (Civil Service Arbitration Tribunal).

Hoy en día el "Civil Service Británico", es fundamentalmente el resultado de la filosofía del siglo XIX, reflejada en el Informe NORTHCOTE-TREVELYAN. De aquí surge la siguiente composición de la función pública inglesa en cuanto a los funcionarios administrativos se refiere:

I) La "Administrative Class"

Se trata de la clase directiva de la Administración Inglesa. En particular cumplen con las siguientes tareas:

- a) Asesorar a los Ministros en la formulación de la política y preparación de la legislación que ha de promulgarse sobre la materia.
- b) Preparar las contestaciones de cartas oficiales y las respuestas a las preguntas formuladas en el Parlamento, así como la documentación que han de utilizar los Ministros en los debates parlamentarios.

- c) Son responsables de la organización y dirección de los asuntos de gobierno encomendados a cada departamento.
- d) Representan al Ministro del Departamento en las negociaciones con otros Gobiernos o Departamentos, grupos de intereses y público en general.

Los componentes de este cuerpo tienen funciones de mando y viven a la sombra del parlamento, se dice que constituyen la aristocracia de la administración.

II) La "Executive Class".

La mayoría de las tareas que desarrollan requieren estudio, así como inteligencia, juicio e iniciativa.

Algunos de estos funcionarios se ocupan de la contabilidad, de la intervención de los gastos de los departamentos y de otros asuntos como el otorgamiento de licencias de construcción, exportación e importación. También en esta clase se dan diferentes categorías profesionales, que van desde un ejecutivo hasta el jefe, pasando por categorías intermedias.

Los "Civil Service Commissioners" describen las funciones de esta clase de funcionarios diciendo que los miembros de esta clase realizan amplias e interesantes tareas que exigen diferentes clases de capacidad y temperamento. Dentro de los límites de la política general y gubernamental, los miembros de esta clase tienen que enfrentarse con los problemas de los particulares en sus diferentes esferas y los asuntos de toda clase de negocios y empresas. Los funcionarios "executive" pueden y deben consultar los asuntos de especial dificultad a sus superiores, más su labor no es de naturaleza mecánica teniendo que utilizar su prudencia en aquellos asuntos que requieren inteligencia, juicio e iniciativa.

III) La "Clerical Class" (empleados de oficina).

Las actividades asignadas a esta clase pueden resumirse así:

- a) Clasificación del correo recibido y en su caso la elaboración de respuestas a los funcionarios sobre asuntos regularmente interdepartamentales.
- b) Atender todo tipo de consultas sobre el estado de la tramitación o resolución de un asunto determinado.
- c) Elaborar los registros y archivos de asuntos de diversa naturaleza.
- d) En general, los asuntos referentes a la administración del personal (pago de sueldos, comprobación de viáticos, etc.)

IV) La "Clerical Assistant Class".

Entre las funciones que desarrolla esta clase, sobresalen:

- a) La preparación, verificación y comprobación de documentos, estadísticas y registros.

V) La "Class of Temporary Clerks".

Las tareas de esta clase se corresponden con tareas supervisoras.

VI) Los "Typing Grades".

Esta clase está dividida entre las mecanógrafas y taquimecanógrafas, existiendo dentro de éstas varios grados supervisores.

VII) La "Machine Operating Class".

En general realiza su trabajo en secciones especiales de los departamentos donde se requiere el manejo de máquinas sumadoras, calculadoras, etc.

VIII) Las "Messengerial Class".

A esta clase le corresponde, tanto la custodia, colocación y manejo de todo tipo de archivos, así como también la mensajería encargada del traslado de papeles y expedientes de una oficina a otra.

La función pública inglesa distingue claramente a los funcionarios que poseen una formación general de aquellos otros con una formación especializada.

La estructura de los funcionarios especialistas se divide en clases generales y en clases particulares. Las clases generales de "especialistas" comprenden a los Asesores Jurídicos y Estadísticos, mientras que las clases particulares desempeñan funciones más limitadas que abarcan aspectos tales como el impulso de la investigación, la práctica de la medicina, las labores de contabilidad interna en los departamentos, construcción y mantenimiento de edificios y fábricas, etc.

Otra clase de servicios en la función pública inglesa, son los llamados funcionarios de los servicios especiales, que comprenden al "Foreign Civil Service" y el "Oversea Civil Service", así como el denominado "Post Office".

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

El Parlamento, el Consejo Privado, el Gabinete, la Tesorería y los propios Departamentos. El Parlamento sólo ejerce su autoridad en reducidos ámbitos de la función pública. Por su parte el Consejo privado ha tenido un desenvolvimiento similar al del Parlamento, inicialmente se constituyó como un órgano auxiliar de la corona. El tercer órgano denominado el "Gabinete", que es en donde gira toda la maquinaria política, bajo la dirección del primer ministro "Primer Lord de la Tesorería", que es el verdadero jefe de la administración en Inglaterra, y quien limita la acción de la Corona y del Consejo privado, adoptando decisiones importantes, sobre todo las referentes a cuestiones fiscales y presupuestarias.

La Tesorería ejerce un poder enorme sobre la función pública, ya que le incumbe todo lo relacionado con su reglamentación, así como con aspectos de mejora de la eficacia y rendimiento de la administración en todos sus órdenes. La Tesorería delega gran parte de sus atribuciones en favor de los departamentos, ejerciendo otras, como la regulación del reclutamiento y los exámenes de ingreso, a través de la "Civil Service Commission". Asimismo la Tesorería vigila que los departamentos cumplan acertadamente con los poderes que ésta les ha delegado, intentando unificar en todo el servicio civil, los principios comunes y condiciones de trabajo de la función pública. Ello originó la creación en cada departamento, de un órgano subordinado al Ministro, "Under Secretary" (Director de Personal), quien se ocupa en estrecha relación con la Tesorería de todos los asuntos referentes al personal de su Departamento.

Por lo tanto se puede decir que el Servicio Civil de Carrera en Inglaterra se caracteriza por una centralización de la administración de personal del servicio público, cuyo objetivo ha sido el forjar un Servicio Civil equilibrado y homogéneo que descansa sobre el sistema del mérito. Es un sistema de estructura cerrada, en virtud de que comprende a los "servidores de la corona que no sean titulares de puestos políticos o judiciales, empleados en calidad de civiles y remunerados completa y directamente por fondos votados en el parlamento".

En cuanto a la organización del Servicio Civil de Carrera, los órganos competentes en la materia son:

- a) Comisión de Servicio Civil (órgano central).
- b) Tesorería.
- c) Departamento de Servicio Civil.
- d) Tribunal de Arbitraje.

La comisión se compone de cinco comisarios designados por la Corona, su misión, a grandes rasgos, consiste en reclutar y seleccionar a las personas llamadas a ocupar puestos permanentes en el Civil Service Metropolitan, en la carrera diplomática, en comprobar su aptitud para ello y asegurar la neutralidad política. Algunos puestos escapan a su competencia como aquellos cuyos titulares son nombrados directamente por la Corona.

La responsabilidad general de las funciones corresponde a los cinco comisarios. El primer comisario es por derecho propio el presidente de la comisión y de hecho, el jefe del organismo. Uno de ellos es responsable del reclutamiento y de las pruebas para los puestos científicos e industriales, otro, llamado "Director de Pruebas, de la organización de las pruebas escritas y de las entrevistas para los restantes puestos; uno de los comisarios preside el Civil Service Selection Board, que se ocupa de los test de grupo y las entrevistas. otro de ellos hace de secretario de la Comisión, al mismo tiempo que se encarga de los asuntos financieros, del personal y de organización interna general.

La Comisión mantiene contacto estrecho con las universidades, visitas de los comisarios, invitaciones a los profesores para constituir los jurados, designación de agentes de enlace dentro del personal administrativo para efectuar regularmente visitas de reclutamiento en sus universidades y colegios. Los comisarios cuidan también la ubicuidad de los empleos ofrecidos.

La Tesorería enuncia las reglas que gobiernan el Servicio Civil en un plano general, así como también en algunos casos está autorizada a dictar reglas o dar instrucciones para regular la gestión del Servicio Civil, así como determinar la clasificación, remuneración y las demás condiciones de servicio de todo el personal empleado con carácter permanente o temporal, controla los gastos de personal de los diversos departamentos.

Toda ley que crea un nuevo ministerio contiene disposiciones que facultan a la Tesorería para determinar el número de funcionarios, su remuneración y el cuadro orgánico. Aprueba la selección y efectúa las actividades referentes al régimen de pensiones.

La Tesorería se encuentra organizada en materia de Servicio Civil de la siguiente forma:

Uno de los secretarios permanentes del departamento tiene el título oficial de "Jefe de Servicio Civil", éste se encarga de asesorar al Primer Ministro en lo relativo a los nombramientos para los puestos mas elevados de la jerarquía y en los problemas del Servicio Civil. Es también jefe de los

servicios que, dentro de la Tesorería, se ocupan de la gestión del personal público. Estos servicios se reparten en dos grupos, uno encargado de todo lo relacionado con las remuneraciones y las condiciones de empleo y el otro de lo referente a la gestión del personal.

El primer grupo comprende seis divisiones y el segundo siete. Parte de sus atribuciones se confieren al Departamento de Servicio Civil. La Tesorería envía al departamento citado todos los proyectos que puedan tener consecuencias sobre la carrera y, a su vez, el departamento informa a la Tesorería los proyectos para obtener las reservas. El Tribunal de Arbitraje, decide sobre las diferencias entre la Administración Pública y sus funcionarios.

La política del Servicio Civil está claramente definida en una serie de "informes" realizados por una Comisión real sobre algún problema de personal, que propone las reformas necesarias y que son denominadas con el nombre del presidente de la comisión.

El reclutamiento se realiza de dos formas:

a) Examen escrito sobre cultura general y una conversación libre con el jurado (los exámenes difieren según los puestos).

b) Después de los exámenes se hacen tesis sobre la personalidad e inteligencia del candidato.

Cabe destacar que el Servicio Civil Inglés mantiene una concepción rigurosa de la neutralidad política. Los funcionarios están obligados a no expresar ninguna opinión política personal en el servicio administrativo y obedecer al gobierno en turno con la misma lealtad y empeño, cualquiera que sea el partido en el poder.

3.2 ESTADOS UNIDOS.

El Servicio Civil Estadounidense, es un sistema de méritos cuyo objetivo primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada y asegurarle al personal nombrado, seguridad razonable para un mejor desempeño de sus deberes y obligaciones. Se comprende como un sistema de estructura abierta. No existiendo una distinción entre empleado público y privado, por lo cual se dan movimientos libres del personal del sector público al privado.

La Comisión de Servicio Civil se creó en 1883 en los términos de la "Pendleton Act" en la que el Senador George H. Pendleton en colaboración con otros miembros de la "National Civil Service Reform League", tramitaron ante el Congreso la llamada "PENDLETON ACT" que promulgó el Presidente Chester A. Arthur el 16 de enero de 1883.

Cabe subrayar al respecto que tanto Pendleton como el resto de los reformadores, estaban, notoriamente influidos por el sistema de la administración británica encontrándose ciertos rasgos del sistema británico adaptándolos al modelo americano. De tal manera que la "Pendleton Act" se inclinó por el establecimiento de exámenes de carácter práctico para el acceso en la Administración tendientes a lograr neutralidad política y seguridad en los cargos para los funcionarios.

Durante la etapa de 1883 a 1932 el "Civil Service", se desarrolló en los fundamentos básicos del "Merit System", debido a que durante la mayor parte de este período la Comisión efectuara simplemente tareas de gestión, tales como el establecimiento de tribunales para las pruebas de acceso, la elaboración de las listas de los candidatos aptos, etc.

No obstante las elecciones de 1884 derrotaron a los republicanos tras 24 años en el poder. lo que supuso para el demócrata Grover Cleveland peticiones de los miembros de su partido, deseosos de ocupar los puestos no cubiertos durante esa época. A pesar de este inicial debilitamiento del "Merit System", con posterioridad Cleveland decide apoyar a la "Civil Service Commission". Sin embargo, al regresar el poder a los Republicanos cuatro años después, el Presidente Harrison desmantela gran parte de las acciones emprendidas por Cleveland, cesando un número importante de funcionarios no cubiertos por el "Merit System", siendo lo único destacable en su mandato en cuanto a la materia se refiere, el fortalecimiento del Civil Service, tomando como base para los ascensos, los expedientes sobre la eficacia del personal.

Tras un nuevo mandato de Cleveland y un periodo de William McKinley interrumpido por su asesinato, accede a la presidencia en 1901 Teodoro Roosevelt, quien había sido miembro por espacio de seis años de la "Civil Service Commission" lo que le proporcionaba un profundo conocimiento de la función pública. Durante los años comprendidos entre 1901 y 1908 que estuvo en la Presidencia, se sentaron con firmeza los cimientos de una administración pública moderna, manifestándose el empeño por racionalizar el reclutamiento y la gestión de personal. Casi al final de su mandato Roosevelt creó el "Committee on Departmental Methods" que sirvió de base para que en 1910 ya como Presidente William Taft se constituyera la primera Comisión de Reforma Administrativa ("Commission of Efficiency and Economy") que condujo finalmente a la aprobación de la "Follette Act" el 24 de agosto de 1912, que vino a reconocer, determinadas garantías para los funcionarios en materia de separación del cargo.

La primera Guerra Mundial representó una dura prueba para el "Merit System". Salvada esta dura etapa, ya en la década de los 20, surge la "Classification Act de 1923", inspirada en el "Equal pay for equal work" (igual sueldo por igual trabajo), que autorizó la clasificación de los puestos de acuerdo con deberes y funciones, aunque no fue sino a partir de los años 30, cuando comenzaron a desarrollarse los métodos de dirección y las concepciones que vinieron a configurar la moderna administración de personal.

Posteriormente en los llamados años del "New Deal" (1933 a 1945) iniciados con la elección de Franklin D. Roosevelt, la administración necesitó de una cantidad masiva de servicios cuya complejidad demandaba un nuevo tipo de funcionarios que pudieran identificarse plenamente con las tareas federales. En estos años el reto que se planteaba era si el sistema concebido para el control de patronage y la corrupción en el nombramiento de los funcionarios podría ser adaptado a las necesidades de la moderna administración de personal, dándose el nacimiento a los "Career Service" que obedeció a los objetivos anteriormente señalados.

Al igual que lo sucedido durante la Primera Guerra Mundial, el esfuerzo notable de la "Civil Service Commission" contribuyó para que el sistema de méritos se mantuviera fortalecido durante la Segunda Guerra Mundial, en este periodo, se intentó implantar un régimen de excepción en el reclutamiento del personal. El Departamento de Guerra solicitó del Congreso una autorización para reclutar personal con independencia de la Civil Service Commission, argumentando que la lentitud de la Comisión generaba carencia de personal necesario para la guerra.

Posteriormente con Kennedy, Johnson y Nixon, se añadieron nuevos elementos comunes para el significado del funcionario de carrera. A través de estas tres distintas administraciones se buscó lograr efectividad haciendo pleno uso de los poderes de la Unión la prestación de servicios. Durante este largo periodo anterior a la Reforma Carter, se combinaron recursos y esfuerzos para el estudio de reformas tendientes a mejorar la función pública estadounidense.

Así las cosas, casi un siglo después de la promulgación de la "Pendleton Act" de 1883, la aprobación de la "Civil Service Reform Act" en 1978 promovida por el Presidente Carter, supuso un hecho importante en la función pública federal, puesto que constituía una reforma amplia y profunda no sólo de la estructura institucional, sino también del régimen estatutario de la misma.

Posteriormente a Carter estuvieron en el poder Ronald Reagan (1980), George Bush (1988) y ahora el actual Presidente William Clinton, pudiéndose observar que la experiencia hasta la fecha nos indica que la administración, ha intentado adoptar un nuevo patronage, lo que supone la generación de un sistema de reclutamiento en base al mérito, tanto fuera como dentro de la administración.

Descritos los presupuestos históricos de la función pública, entraremos ahora al estudio de las notas características del Servicio Civil de Carrera Estadounidense.

El Órgano Central del Servicio Civil, es la Comisión Federal de Servicio Civil, creada por el acta de 1883, con la doble finalidad de propagar el sistema de mérito en el Servicio Civil y de reforzar la eficacia gubernamental por medio de una administración eficiente del personal. Es también un instrumento del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, en cuanto tal, decide la política a seguir y dirige la administración del personal federal.

De igual forma es también un órgano de ejecución al cual el Congreso ha confiado la administración de leyes importantes relativas al personal. Actualmente concentra todas las competencias en materia de gestión del personal, sus principales actividades son la determinación de normas, la ejecución o la gestión de disposiciones en vigor con la posibilidad de dictar reglas, el análisis y mejora del sistema de gestión diversos aspectos de la gestión interna, así como el conocimiento de recursos, en caso de impugnación en algunas materias. Su función es tanto de concepción como de acción debido a que entre sus funciones se encuentra la de aconsejar al Presidente las medidas propias para conseguir una buena gestión.

Su organización está políticamente equilibrada. La Comisión se estructura por tres Comisarios del Servicio Civil, del servicio del asistente ejecutivo, de los comisarios, de cuatro órganos consultivos, de siete direcciones centralizadas, bajo la autoridad de un Secretario General asistido por una oficina central y diez oficinas regionales.

Los tres comisarios del Servicio Civil, incluyen al Presidente de la Comisión, que es legalmente su jefe supremo. De los tres comisarios, solo dos como máximo pueden pertenecer al mismo partido, son nombrados por el Presidente, previa aprobación del Senado, por una duración de seis años y son revocables a discreción. Su función es determinar la política en la materia, actuar como jueces y ser los propagandistas del sistema del mérito.

Debido a la extensión e importancia de las funciones de la Comisión los comisarios disponen de una administración en parte desconcentrada para cubrir el conjunto del territorio.

El servicio del asistente ejecutivo de los comisarios es una especie de gabinete y de secretaría. De entre sus funciones se encuentran la de llevar un registro de los asuntos sometidos a los comisarios por el Secretario General, el archivo de los documentos oficiales que mandan de la Comisión, examinar la correspondencia presentada a firma de los comisarios, asesorar en los problemas del Servicio Civil e informar de los trabajos de la Comisión a los miembros del Congreso, funcionarios, departamentos o administraciones, organizaciones, agrupaciones y público interesado en la materia. Además, se encarga del enlace con la oficina del Presupuesto para la tramitación de las medidas legislativas propuestas.

La Comisión también cuenta con órganos consultivos, como son:

Oficina del Consejero General.- Es la asesoría jurídica de la Comisión sobre todos los asuntos relativos a sus políticas, procedimientos y operaciones.

Comité de Apelaciones y Revisiones.- Recibe los recursos de los particulares o de las administraciones contra las decisiones de los servicios centrales o regionales de la Comisión en relación con las leyes administradas por la misma. Se encarga también de la supervisión de los Comités de Revisión, dictamina sobre apelaciones y asesora a los Comisarios así como al Secretario General en todo lo relacionado con el procedimiento de apelación.

Oficina de Lealtad de los Empleados de las Organizaciones Internacionales.- Se ocupa de todo lo relacionado con los ciudadanos norteamericanos que trabajan o van a trabajar en una organización internacional de la cual los Estados Unidos sean miembros. Su actividad se sitúa al margen de la administración del personal federal.

Oficina de Relaciones entre la Administración en el Personal.- Asiste a la Comisión en la realización del programa de cooperación con el personal. Efectúa el seguimiento y evaluación de dicho programa así como las recomendaciones para su modificación o revisión, coordina y orienta a los diversos servicios de la Comisión al respecto, por último, sirve de enlace con los funcionarios que en las administraciones se encargan de la gestión, así como también con los jefes de las organizaciones sindicales. Su colaboración mantiene estrecha unión con el Ministerio de Trabajo.

En lo relativo a la administración propiamente de la Comisión de Servicio Civil, se integra por la Secretaría General, por una parte, y de siete direcciones centrales y diez oficinas regionales, por otra.

El Secretario General, desempeña las funciones de Presidente de la Comisión en caso de ausencia de los tres Comisarios. Funge como principal consejero de la misma en la administración del personal y se ocupa también de la planificación y realización del programa tendiente a dotar a la administración federal de un personal eficaz de carrera, elabora, redacta y recomienda a la Comisión los planes, políticas, reglamentaciones, etc., para la operación; es decir, efectúa todos los asuntos importantes de administración y política de gestión del personal.

La Secretaría General, comprende órganos especializados en las siguientes tareas: un servicio encargado de la administración de excombatientes que gozan de un régimen especial; la oficina de examen de recursos y un grupo consultivo interadministrativo. Este último se compone de los jefes de personal de los principales departamentos ministeriales y administraciones, y es presidido por el Secretario General. Funge como instrumento de enlace entre la Comisión y los servicios departamentales del personal. De igual forma se localiza un servicio de información y un departamento de desarrollo del régimen de la carrera cuyas actividades abarcan diversos problemas de formación y de perfeccionamiento, elaboración de planes, programas y realización de estudios técnicos.

La administración de la Comisión, en Washington, comprende siete direcciones especializadas subordinadas jerárquicamente al Secretario General, que realizan las siguientes funciones:

- a) Elaboración de políticas y normas precisas para la administración del personal.
- b) El reclutamiento y los exámenes.
- c) El personal de los cuadros superiores.
- d) La inspección y vigilancia del personal.
- e) Los servicios de gestión.
- f) El régimen de pensiones y seguridad social.

La Comisión de Servicio Civil, además de la administración central cuenta con diez oficinas regionales, supervisadas por el Secretario General en las cuales se ejecutan, mediante un Director, los programas de la Comisión en su región.

En resumen, la organización de la Comisión permite cubrir sistemáticamente el territorio y desconcentrar la operación en gran medida.

Cabe mencionar que no existe un estatuto general sobre el servicio civil, por lo que la protección del personal es por medio de disposiciones legales, aunque no constitucionales.

Los documentos jurídicos existentes en la materia son:

- Acta del Servicio Civil de 1883 (por la cual se crea la Comisión).
- Doce leyes importantes relativas a elementos específicos de la administración del personal, tales como: remuneraciones, condiciones de servicio, jubilaciones, etc.

Reclutamiento y Selección.- El reclutamiento se efectúa por méritos tanto en el plano técnico como en el práctico, que implica la existencia de una evolución hacia el sistema de carrera administrativa, comprendiendo un sistema de destino de los funcionarios superiores, que propicia mayor movilidad al personal por la utilización apropiada de los puestos más elevados.

El reclutamiento se basa en capacidades especializadas, por lo que el concurso no se realiza con una previa preparación.

Los candidatos tienen que responder a cuestiones prácticas y precisas, correspondientes a una especialidad determinada, de ahí la utilización de tests psicotécnicos y cuestionarios.

Con relación al número y tipo de funcionarios que se necesitan la decisión está a cargo de las administraciones interesadas, participando directamente en el proceso de selección.

3.3 FRANCIA

Durante el periodo anterior a la primera Guerra Mundial, los textos escritos relativos a la función pública francesa, consistían en reglamentaciones propias para tal o cual cuerpo de funcionarios. Estos "Estatutos Particulares" ya existían con anterioridad, tal es el caso por ejemplo de las ordenanzas reales para los empleados de granjas bajo el antiguo régimen o bien los desarrollados en el curso del siglo XIX, ya como estatutos modernos, como el correspondiente al cuerpo de asuntos extranjeros elaborado por Talleyrand bajo el primer imperio, o la Ley del 19 de mayo de 1834 sobre la situación de los oficiales de tierra y mar, etc.

En cambio las disposiciones comunes al conjunto de los funcionarios se reducían a determinadas disposiciones poco numerosas sobre puntos limitados, tal como la Ley del 9 de junio de 1853 que instituyó el Régimen General de Jubilaciones, etc. Mientras esto ocurría, se observaba que determinadas reglas, como las relativas a la representación del personal en los Consejos de disciplina, al igual que determinadas prácticas (concursos de reclutamiento), tendieron a ser reproducidas en la mayoría de los Estatutos particulares, dada la ausencia de un estatuto general.

Fue a partir de entonces, cuando se originó bajo la Monarquía de Julio y la Segunda República, un movimiento de opinión generalizado en favor de la idea de adoptar un estatuto general que sustituyera a las reglamentaciones particulares.

En consecuencia, ello originó que aún en plena Guerra Mundial, bajo el régimen de VICHY, se adoptara por primera vez un "Estatuto General de Funcionarios" con la ley del 14 de septiembre de 1941. Seis años después, votado ya por la Asamblea Constituyente de 1946, en el curso de su última sesión, se aprobó la Ley del 19 de octubre de 1946, relativa al "Statut Général des Fonctionnaires" (Estatuto General de Funcionarios); estatuto que ha sido considerado junto al de 1941 de VICHY, como el primer Estatuto General Francés.

El estatuto significó un avance democrático de gran importancia, pues sólo codificaba un cierto número de normas que regulaban la carrera de los funcionarios, de los cuales la mayoría eran hasta entonces de origen jurisprudencial, sino que también reconocía una serie de nuevas garantías para los funcionarios.

Posteriormente es promulgado en 1959 un nuevo Estatuto General de Funcionarios, que sustituyó el de 1946. Este nuevo estatuto fue constituido por una ordenanza de 4 de febrero de 1959 y completado por seis reglamentos de administración pública que contemplaron respectivamente: el Consejo Superior de la función pública, las Comisiones administrativas, los Comités técnicos paritarios, la calificación y el ascenso, las situaciones y la cesación de funciones, la aptitud psíquica para la admisión a los empleos, los comités médicos y licencias y el procedimiento disciplinario. En suma, el estatuto del 4 de febrero de 1959, reprodujo esencialmente las reglas del estatuto de 1946, siendo su propósito adaptar la reglamentación de la materia a la nueva distinción entre la ley y el reglamento emanado de la Constitución de 1958.

Sin embargo, en 1981, el estatuto de 1959 es renovado y actualizado en particular lo concerniente a la competencia, papel y funcionamiento de los organismos paritarios, el ejercicio de los derechos sindicales y los principios permanentes del desempeño de cargos públicos, a fin de adaptarlo a las nuevas condiciones de ejercicio del servicio público.

Finalmente el 13 de julio de 1983 se crea la primera ley relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios, formando el Título I del Estatuto General, definiendo los grandes principios comunes a todos los que desempeñan una función pública. La segunda y tercera ley, del 11 y 26 de enero de 1984 respectivamente, constituyen los títulos 2° y 3° del Estatuto General, dedicados a las disposiciones propias de la función pública del Estado y a la función pública territorial.

Estas tres nuevas leyes hacen progresar, el conjunto de reglas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos.

PRINCIPALES RASGOS DE LA FUNCION PUBLICA FRANCESA.

En el personal de la Administración Pública Francesa, aparece una distinción entre los agentes regulados por el derecho privado y los agentes regulados por un Estatuto de derecho público. Estos últimos son los llamados "agentes públicos". Dentro de esta categoría de "agentes públicos", aparece una segunda distinción entre los "agentes públicos no funcionarios" y los "funcionarios públicos", estos últimos subordinados a un régimen jurídico de derecho público muy especial, puesto que constituyen la categoría más importante de este personal, pero sólo una categoría.

ORGANIZACION GENERAL.

Una de las innovaciones aportadas por el Estatuto de 1946 lo constituyó la creación de órganos de la función pública como es la "Dirección General de la Función Pública" y un "Consejo permanente de la Administración Civil". Puesto que con anterioridad a ese Estatuto se lamentaba la carencia de un órgano central de dirección lo que permitía que cada Ministro gozara de una autoridad exclusiva sobre sus agentes. Todo ello derivaba en la falta de una política de conjunto sobre la función pública.

Durante los años siguientes, se ha confiado la determinación de las orientaciones generales de la función pública al Primer Ministro, quien además se encarga de la aplicación del estatuto, firmando y refrendando los textos reglamentarios, presidiendo el Consejo Superior de la función pública, aunque en la práctica delegue sus funciones en un Ministro o Secretario de Estado.

Bajo la autoridad del Primer Ministro y con delegación del Secretario de Estado, existe una "Dirección de la Administración y de la Función Pública", que ejerce las tareas esenciales de la materia, vigilando la aplicación del estatuto y determinando de acuerdo con los Ministros las reglas generales del reclutamiento, al igual que de común acuerdo con el Ministro de Finanzas la aplicación de los principios relativos a la clasificación de los funcionarios en categorías jerárquicas y el perfeccionamiento de los métodos de trabajo, entre otros, etc.

En relación con el "Consejo Superior de la Función Pública", este es creado por el Estatuto de 1949 y posteriormente confirmado por el Estatuto de 1959.

Dicho Consejo es presidido por el Primer Ministro, comprendiendo en número igual tanto a los representantes de la administración como a los representantes de las organizaciones sindicales de funcionarios.

El "Consejo Superior de la Función Pública", comprende treinta miembros titulares nombrados por decreto en Consejo de Ministros, quince propuestos por las organizaciones sindicales de funcionarios y quince elegidos en calidad de representantes de la administración, ambos grupos son nombrados por tres años, siendo su encargo renovable.

El Estatuto de 1959 creó dos nuevas categorías de organismos, las "comisiones administrativas paritarias" cuyos miembros representantes del personal son elegidos y los "comités técnicos paritarios".

Las comisiones administrativas paritarias comprenden tanto a los representantes de la administración como a los representantes del personal en número igual. Los representantes del personal son elegidos por una representación proporcional de los funcionarios en servicio activo. Las comisiones administrativas intervienen a título consultivo en las condiciones precisadas para cada caso en materia de reclutamiento, calificación, ascenso y en general en todos los asuntos referentes al personal.

Los comités técnicos paritarios, por su parte tienen como finalidad procurar a los funcionarios una determinada participación en la organización misma del servicio. Al igual que las comisiones administrativas, los comités técnicos están compuestos tanto por representantes de la administración como por delegados del personal, pero estos últimos no son elegidos por el conjunto de funcionarios en servicio, sino designados por las organizaciones sindicales más representativas.

La estructura de la función pública francesa es dominada por las nociones de categoría, cuerpo, grado y empleo.

La noción de cuerpos es la que domina actualmente en forma amplia la estructura interna de la función pública francesa. Esta noción ha suplantado progresivamente la de "cadres" dominante durante largo tiempo. En el Estatuto de 1946, el "cadre" constituía el conjunto de empleos reservados a los agentes sometidos a iguales condiciones de reclutamiento y de carrera. El estatuto de 1959 descartó esta noción de "cadre". De aquí en adelante los funcionarios son agrupados en cuerpos.

Estos cuerpos de funcionarios conocen a su vez una estructura interna más o menos diferenciable según las características del servicio. La segunda noción que resulta de esta estructura interna son los grados, que existen en el interior de cada cuerpo.

Cada cuerpo comprende por tanto una jerarquía que contiene diferentes grados correspondientes a una categoría de empleo con remuneraciones diferentes. A determinados cuerpos sólo corresponde un grado. Así mismo los cuerpos de funcionarios son clasificados en categorías que corresponden a la naturaleza de las tareas exigidas a los agentes.

La ley del 13 de julio de 1983, distingue cuatro categorías de funcionarios:

- 1.- La categoría A para los cuerpos superiores, encargados de las tareas de concepción y de dirección.
- 2.- La categoría B para los cuerpos principales, que se corresponden con las tareas de aplicación.
- 3.- Las categorías C y D para los cuerpos de ejecución encargados de ejecutar las tareas encomendadas.

Estas cuatro categorías son definidas por reglamentos de administración pública, en tanto que corresponde a los estatutos particulares fijar la clasificación de cada cuerpo dentro de una u otra categoría.

Finalmente, a partir de la Ley de julio de 1983, la noción de empleo desempeña un papel muy importante en el derecho de la función pública. Se trata de una noción en ella misma no absolutamente clara, ya que puede recibir distintas acepciones, ya sea una acepción puramente administrativa que corresponda a la idea de función desempeñada en un puesto de trabajo, o bien una acepción más presupuestaria que se corresponda con la idea de un crédito dotado.

El estatuto de 1983 se ocupa de la distinción entre grado y empleo. El grado es atribuido a título personal correspondiendo a una concepción corporativa de la función pública. Teniendo en cuenta dicho grado, el funcionario se encuentra en una situación de protección. En cambio la administración dispone libremente de los empleos, por lo que un funcionario puede cambiar de grado sin cambiar de empleo, o bien ocupar un empleo inferior a su grado. Esta libertad de acción del Gobierno es particularmente grande para los "empleos superiores", donde la administración puede prácticamente nombrarlos y removerlos, con la única regla importante de la obligación, de la comunicación del expediente. La administración francesa dispone de una determinada libertad sobre los empleos en general. Tanto las aptitudes como la responsabilidad que implican los empleos superiores, los ubican a mitad de camino entre las funciones administrativas y las funciones políticas, lo que entraña para su titular un determinado riesgo de estabilidad, lo que caracteriza al régimen jurídico del empleado superior como dependiente del poder discrecional del Gobierno en materia de reclutamiento y de remoción.

Un decreto del 21 de marzo de 1959 enumera estos empleos, señalando por ejemplo como "empleados superiores" en cada administración a: los comisarios, los secretarios generales, los

directores de la administración central. En el Ministerio de la Educación Nacional: los rectores, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, los embajadores, y en el Ministerio del Interior, los alcaldes.

El acceso de los ciudadanos a la función pública es dominado por un principio general de valor constitucional. Se trata del principio de "égale admisibilité", este principio expresado en la Ley del 13 de julio de 1983, constituye un principio general de derecho público, puesto que se refiere a que todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos sin otra distinción que sus propias capacidades y talentos.

De este principio se derivan en la práctica una serie de consecuencias importantes, como son que:

- 1.- Ningún candidato a la función pública puede ser desechado en razón de sus opiniones religiosas.
- 2.- Ningún candidato puede ser excluido del acceso a la función pública por sus convicciones políticas o sindicales.
- 3.- Ningún candidato puede ser excluido de la función pública por su pertenencia a un grupo étnico.
- 4.- Existe una igualdad de sexos para el acceso a las funciones públicas.

RECLUTAMIENTO, CALIFICACION Y ASCENSO DEL FUNCIONARIO.

Los procedimientos de reclutamiento en la función pública francesa, pueden ser muy variados: la elección discrecional por la autoridad administrativa, la elección, la captación, el nombramiento por presentación, el nombramiento según titulación, las oposiciones. Estos diferentes procedimientos pueden además combinarse. Los mejores modos de reclutamiento son aquellos que aseguran el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los funcionarios.

La oposición es utilizada a menudo en una doble vía: de una parte la oposición llamada externa, en función de la titulación, y de otra la oposición interna, abierta a los funcionarios en servicio.

Las oposiciones describen diversas fases en Francia:

- A) En primer lugar la organización de las oposiciones es efectuada por la autoridad competente, quien deberá darle a las mismas la publicidad suficiente.
- B) El establecimiento de la lista de los candidatos admitidos a la oposición es elaborada por el Ministro antes de todas las pruebas, lo que permite desechar a los candidatos no deseables por motivo de interés del servicio.
- C) El desarrollo de las pruebas es asegurado por el Tribunal, que como órgano colegiado debe reunir garantías de imparcialidad. El tribunal no puede modificar el desarrollo de las pruebas previstas en los textos, debiendo igualmente respetar la "égale admisibilité" entre los candidatos, aunque posee un poder soberano para establecer en el orden del mérito, la lista que someterá a la autoridad competente.
- D) El Gobierno por su parte, puede no nombrar a los candidatos presentados por el Tribunal, pero si procede a la selección, debe respetar el orden de presentación establecido por el propio Tribunal.

Existe también el sistema de empleos reservados, que consiste en reservar un determinado número de puestos de la función pública a los candidatos que hayan prestado determinados servicios a la colectividad (ejemplo: los heridos de guerra). Esta posibilidad es estrictamente limitada por los textos, constituyendo una excepción al principio de igualdad para el acceso a los empleos públicos.

Es importante señalar que las autoridades titulares del poder de nombramiento en Francia, son: el Presidente de la República y el Primer Ministro.

El poder de nombramiento es a veces delegado por medida de desconcentración en los Ministros o en los jefes de los diferentes servicios. La calificación anual del funcionario constituye una práctica general particularmente útil en vista del ascenso. La calificación (notation) se compone de una nota numérica y de una apreciación general.

En cuanto al ascenso del funcionario, se pueden concebir dos procesos: El ascenso por antigüedad y el ascenso por elección. El primero es automático, el segundo otorga una determinada libertad a los superiores jerárquicos. En la práctica del "tableau d'avancement" (tabla de clasificación), que es elaborado todos los años, inscribiendo a todos los funcionarios aptos por orden de mérito, juega un papel muy importante en los ascensos. Para ello, el Jefe del servicio debe respetar el orden establecido por el propio "Tableau", así como las recomendaciones de la comisión de ascenso, y las de los tribunales en materia de reclutamiento.

El "tableau d'avancement" es elaborado por la administración, tomando en cuenta las notas obtenidas por el interesado y las proposiciones motivadas formuladas por los Jefes de servicio. El "tableau d'avancement" la comisión administrativa paritaria solo tiene poder consultivo, pero es posible recurrir ante el Consejo Superior de la función pública, aunque éste detenta también únicamente un poder de recomendación al Ministro.

Como se ha podido observar, la concepción del Servicio Civil de carrera en Francia, es de estructura cerrada, se considera como una misión a la cual el funcionario consagra su vida activa, gracias a la organización de carrera muy diferentes a las que surgen de los contratos de trabajo y contratos colectivos.

El sistema de carrera en Francia parte ante todo de la organización de los funcionarios en cuerpos, a los que se reservan determinadas funciones; puestos de trabajo conforme a los cuales se determina el número de sus componentes y los grados o jerarquías dentro de él. El ingreso lo es por el grado inferior, teniendo todos los miembros igualdad de oportunidades para acceder a las categorías superiores. Antes de este ascenso de categoría existe una promoción anterior meramente económica (avancement d'echelon), lo cual supone una remuneración mas elevada, pero el funcionario continúa en su puesto.

No obstante, la carrera se articula básicamente por el ascenso de grado (avancement de grade) que se traduce no sólo en un aumento de la remuneración mas elevado, sino en un cambio de destino, ya que el funcionario pasa a ocupar uno de mayor responsabilidad. El ascenso a los grados superiores es normal en el sistema de carrera francés pero no constituye un derecho de los funcionarios, ya que todos los miembros de un Cuerpo tienen derecho a acceder a la categoría o grado superior. El ascenso a un grado superior está condicionado entre otros aspectos a la superación de determinadas pruebas, periodos de formación, oposiciones internas, etc. Incluso los ascensos de grado se encuentran un tanto condicionados por la propia estructura jerárquica del cuerpo. Si es pirámidal, esto es, que tiene más grados en los niveles inferiores que en los superiores, sólo algunos funcionarios llegarán a ascender a las categorías superiores de la carrera (vgr: La Carrera Diplomática). En cambio si el Cuerpo tiene una estructura cilíndrica, esto es igual

número de grados inferiores, intermedios y superiores (vgr: Consejo de Estado Francés), es normal que la mayor parte de los funcionarios llegarán a categorías superiores.

3.4 ESPAÑA

Entre 1939 y 1957 la burocracia española, estuvo representada por los grupos humanos salidos de la Guerra Civil, aunque poco a poco esta clase política se retirara dado su envejecimiento generacional, dando entrada a individuos con capacidad técnica, tomando la burocracia el poder sin otro criterio que el de la eficacia.

Por lo que España se vio en la necesidad de crear un Estatuto que estuviera enmarcado en el proceso de Reforma administrativa. Ello condujo a que las Cortes, después de un largo período de elaboración, aprobaron la Ley de Bases del 20 de julio de 1963, desarrollada posteriormente por el Decreto del 7 de febrero de 1964. Conviene destacar, que para la elaboración de esta Ley de Bases hubieron de ser tenidas en cuenta leyes como la del 15 de julio de 1954 sobre situaciones de los funcionarios, y el decreto ley del 13 de mayo de 1955 sobre incompatibilidades, ello con el fin de adaptarse a la nueva legislación que se ofrecía.

La reforma de 1963-1964 (Ley de Bases), se limitó en muchos puntos a recoger y sistematizar preceptos ya existentes en el derecho anterior, aunque en otros estableció innovaciones fundamentales, como fueron la creación de un órgano central con competencia en materia de personal (La Comisión Superior de Personal); la unificación de los cuerpos generales de la administración del estado, hasta entonces fraccionados por su dependencia de los distintos departamentos ministeriales; y finalmente la regulación de los derechos económicos de los funcionarios, sentando el principio de que los funcionarios solo podrán ser remunerados por los conceptos determinados en la misma, indicándose expresamente cuales eran esos conceptos (sueldo, complemento de sueldo, indemnizaciones, gratificaciones e incentivos).

De las innovaciones más relevantes que introdujo la LFCE (Ley de Funcionarios Civiles del Estado) de 1964 se destacan las siguientes:

- 1.- La creación de órganos centrales cuya competencia se extiende sobre todos los funcionarios vinculados por el Estatuto, independientemente del cuerpo al que pertenecen.
- 2.- La racionalización y uniformidad del sistema de remuneración de los funcionarios. Aunado a ello, la ley estableció tres tipos de complemento de sueldo: el de destino, el de dedicación especial y el familiar. El primero obedece a la distinta responsabilidad que supone un determinado puesto de trabajo con respecto a otro. En cuanto al complemento familiar, intentó convertirlo en algo menos simbólico y más sustantivo que lo que se otorgaba anteriormente con la llamada ayuda familiar. La dedicación especial constituyó una fórmula adecuada para introducir el sistema de incompatibilidades que la legislación ya consagraba.
- 3.- La creación de un cuerpo administrativo para liberar al Cuerpo Técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que desempeñaban, asimismo consagra la creación del diploma de directivo, establecido con el propósito de atraer a un personal más calificado a la administración pública.

La Administración Española está estructurada sobre la existencia de "Cuerpos" como puntos obligados de referencia. La LFCE constituyó los nuevos "Cuerpos Generales" de la administración civil del Estado (técnico, administrativo, auxiliar y subalterno).

El sistema de cuerpos es una pieza fundamental del sistema burocrático español. Los diversos cuerpos han surgido al compás de la ascensión progresiva en la administración pública de funciones o misiones, o bien por el establecimiento de servicios que en un momento histórico un determinado departamento decide protagonizar, son muchos los avances que la Administración Española debe a la existencia de los cuerpos, entre los que se pueden destacar: la conquista de la inamovilidad, las garantías contra los excesos de la arbitrariedad política y el triunfo definitivo del sistema del mérito para el ingreso en la función pública.

Adicionalmente, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) introdujo con acierto la figura de los funcionarios eventuales, para los puestos de confianza y asesoramiento. Disponibilidad de unas plantillas orgánicas y de una clasificación de puestos de trabajo para toda la Administración del Estado, señalando directrices para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

En la última década, los proyectos de reforma han abundado, acerca de los funcionarios públicos, ahora consagradas en la Constitución Española del 6 de diciembre de 1978. La Ley fundamental Española, al igual que otras contemporáneas, fija en el apartado 3 de su artículo 103 los criterios básicos que han de presidir el régimen jurídico de los funcionarios públicos.

A partir de 1978 casi en paralelo a la Constitución, se han elaborado numerosos proyectos de Ley para regular la función pública, de entre los cuales se destacan: el Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública de 1978, el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1979 y el Proyecto de Ley de Aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981, y la ley del 2 de agosto de 1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El sistema de función pública que la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) diseña pasa a ser un modelo de aplicación general a todas las administraciones públicas.

En esta misma línea no sólo impone un mismo régimen organizativo jurídico y retributivo para todas las administraciones, sino que además establece mecanismos de movilidad de los funcionarios de unas a otras, lo que ha obligado a diseñar una compleja organización centralizada para la alta dirección y coordinación de todas las administraciones públicas, conciliándose ahora en el Estado español un máximo de descentralización política con un máximo también de centralismo burocrático.

La promulgación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) no ha producido una derogación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE); esta ha sido simplemente modificada.

Con respecto a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) de 1964, la ley de Medidas introduce en su texto:

- 1.- Incluye por primera vez dentro de su ámbito de aplicación al personal civil de la administración militar y al personal funcionario de la seguridad social.
- 2.- En cuanto a la estructura de la función pública, la reforma ha originado un híbrido que combina principios y rasgos típicos tanto del sistema de cuerpos como del sistema de puestos de trabajo.
- 3.- Por lo que hace al régimen retributivo, frente al anterior sistema que primaba el cuerpo de pertenencia, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) destaca ahora las retribuciones en función de las características del puesto de trabajo, articulándose los complementos específicos y los de productividad presumiblemente como factores de incidencia

en un mayor rendimiento y estableciendo un nuevo "complemento específico" para los puestos de trabajo que tengan una especial dedicación, responsabilidad, peligrosidad, etc.

- 4.- La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) crea asimismo dos órganos más con competencia en materia de personal: el Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública.
- 5.- Se crea un nuevo Cuerpo General e interministerial, el Cuerpo de Gestión de la administración civil del Estado. Se crean igualmente otros Cuerpos de funcionarios de la administración del Estado, entre otros el Cuerpo Superior de administradores civiles del Estado, el Cuerpo Superior de Técnicos y Economistas, etc.
- 6.- La Ley de medidas implanta como un factor importante en la unidad y uniformidad del sistema, la movilidad del personal al servicio de las administraciones públicas, movilidad que se consagra en dos formas: una por la que los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas administraciones de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo, y otra, por la cual los funcionarios de la administración local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras corporaciones locales distintas de las de procedencia y en la de su comunidad autónoma.

CARACTERISTICAS DE LA FUNCION PUBLICA ACTUAL.

El concepto de funcionario público, en España, se ha tratado de distinguir, de la autoridad, mediante características materiales y del obrero mediante el criterio de la naturaleza de las normas que se les aplican, mientras que los funcionarios se rigen por normas administrativas, los obreros están sometidos a normas laborales.

Asimismo la ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (LFCE) nos dice que "los funcionarios de la administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo". Por lo tanto podemos decir que las características de los funcionarios públicos son:

- 1.- En primer lugar la idea de la incorporación que excluye del carácter de funcionario a las personas que ocasionalmente presten servicios a la administración.
- 2.- La profesionalidad del funcionario, que excluye de la categoría de funcionarios a quienes actúan por su condición política y no en el ejercicio de una profesión.
- 3.- La idea de retribución, que significa que el funcionario hace de su profesión su medio preferente de vida.

Dentro de los funcionarios públicos, el grupo mas importante, sin duda, son los llamados "funcionarios de carrera", que pueden definirse como "aquellos funcionarios que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los Presupuestos".

De esta definición se obtienen algunas características propias de esta clase de funcionarios:

- A) La legalidad de su nombramiento.
- B) La permanencia de sus servicios, que se manifiesta en el hecho de la inamovilidad.
- C) La retribución, con cargo a los presupuestos de la administración pública, lo que excluye a los funcionarios retribuidos de otra forma.

El otro grupo que comprende los funcionarios profesionales, es el de los denominados funcionarios de empleo, que a diferencia de los de carrera pueden ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos en su caso por disposiciones especiales.

En la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) de 1964, la vinculación de otro personal por contrato, contempla tres posibilidades: contratos para la realización de trabajos específicos y de carácter extraordinario o de urgencia, contratos de colaboración temporal en las tareas de la respectiva dependencia administrativa en razón del volumen de tareas encomendadas a un determinado Ministerio y por último, contratos laborales cuando se contrate con este carácter personal al que le será íntegramente aplicable la legislación laboral.

Todas estas variedades de empleo y contratación se mantienen por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) de 1984 con la excepción de la contratación temporal en régimen de derecho administrativo.

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) contempla como órganos superiores de la función pública: Al Gobierno, al Presidente del Gobierno, al Ministro de la Presidencia, al Ministro de Economía y Hacienda, a la Comisión Superior de Personal, al Consejo Superior de la Función Pública, a la Comisión de Coordinación de la Función Pública y a los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles.

Al Gobierno se atribuyen las más importantes funciones sobre la función pública del Estado que dirige y sobre el conjunto de las funciones públicas autonómicas que coordina. En particular le corresponde a grandes rasgos: establecer las directrices conforme a las cuales ejercerán sus competencias en materia de personal los distintos órganos de la administración del Estado, establecer los criterios de la programación de personal a medio y largo plazo y de la oferta pública de empleo de las administraciones públicas, determinar las instrucciones para los representantes del Estado en las negociaciones con la representación sindical de los funcionarios públicos. También le corresponde aprobar la oferta de empleo público y aprobar la estructura en grados del personal, los intervalos de niveles de puestos de trabajo y los criterios generales de promoción profesional, etc.

A la Presidencia del Gobierno compete el desarrollo general, la coordinación, el control y la ejecución de la política del gobierno, funciones y atribuciones que ejerce a través del Ministerio para las Administraciones Públicas de quién depende orgánicamente todo el personal al servicio de la Administración del Estado. Al Ministerio de Economía y Hacienda le compete ejercer en el marco de la política general económica y presupuestaria el carácter económico sobre el gasto en materia de personal.

Completan el cuadro de los órganos superiores en materia de personal, la Comisión Superior de Personal, que es un órgano de coordinación, documentación y asesoramiento de la política de personal estatal, y los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles que asumen las competencias de los Subsecretarios y de los Directores Generales sobre el personal destinado en los servicios periféricos de la Administración del Estado.

Adicionalmente la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) crea el llamado Consejo Superior de la Función Pública, concebido como "El órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de función pública, así como de participación del personal al servicio de las administraciones públicas. Ello significa que a partir de la entrada en vigor de esta ley, la responsabilidad de la aplicación de las medidas en ella contenidas, corresponderá a las unidades centrales de personal, tanto a nivel interministerial como departamental. Otro órgano contemplado en la Ley lo constituye la Comisión de Coordinación de la Función Pública "Órgano encargado de coordinar la política de personal de la administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, para formar el plan de oferta de empleo público y proponer las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases del régimen estatutario de los funcionarios".

Estos dos órganos tomados del modelo francés se componen de la siguiente manera:

A) El Consejo Superior de la Función Pública:

- a) Por parte de la Administración del Estado:
 - El Ministro para las Administraciones Públicas, que será el Presidente del Consejo.
 - El Secretario de Estado para la Administración Pública que será el Vicepresidente.
 - El Secretario de Estado de Hacienda.
 - Los Subsecretarios de todos los Ministerios.
 - El Secretario General del Consejo Superior de la Función Pública.
- b) Por parte de las Comunidades Autónomas un representante de cada una de ellas, recayendo dicha representación en el miembro del Consejo de Gobierno que tenga a su cargo la dirección superior del personal.
- c) Por parte de las Corporaciones locales diecisiete representantes designados por las Federaciones de entidades locales existentes en proporción a su representación respectiva.
- d) Por parte del personal diecisiete representantes designados por las organizaciones sindicales, en proporción a su representatividad respectiva.

B) La Comisión de Coordinación de la Función Pública:

- a) Por parte de la Administración del Estado:
 - El Secretario de Estado para la Administración Pública que presidirá la Comisión.
 - El Secretario de Estado de Hacienda que será su Vicepresidente.
 - El Director General de la Función Pública.
 - El Director General de gastos de personal.
 - El Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.
 - El Director General de Presupuestos.
 - Ocho Representantes de la Administración del Estado, designados por el Gobierno a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas.
 - El Secretario General del Consejo Superior de la Función Pública.
- b) Por parte de las Comunidades Autónomas, los titulares de los órganos directivos encargados de la administración de personal.

De la anterior descripción se deduce que las competencias de dichos órganos son distintas. En tanto que el primero es un órgano de coordinación y consulta de la política general de la función pública del Estado, el segundo es el encargado de coordinar dicha política con las Comunidades Autónomas.

La función pública española, sobresale como una de sus características principales la agrupación en Cuerpos de los funcionarios. Dichos Cuerpos constituyen por un lado un instrumento de organización de la función pública y por el otro agrupaciones sociales con entidad propia que actúan como tales en el seno de la organización. El Cuerpo es efectivamente un elemento de ordenación de la función pública que facilita la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas, que basado en la idea de una calificación profesional homogénea constituye un marco de referencia que permite reclutar a los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto. Por lo que el ingreso en un Cuerpo no solo supone la adquisición de la condición de funcionario, sino también la integración en un grupo social.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) de 1964 da la pauta para una primera clasificación de dichos Cuerpos: Los funcionarios de carrera se integran en Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales.

Los Cuerpos Generales son los que tienen a su cargo el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa; y los Cuerpos Especiales son los que desarrollan una actividad propia de su especialidad.

Para hacer referencia a esta distinción legal comúnmente se dice que los Cuerpos llamados generales agrupan a la mayoría de los funcionarios que realizan tareas "administrativas" de una relativa homogeneidad, por contra se dice que los Cuerpos especiales se corresponden con un grupo de funcionarios, a veces relativamente reducido, que tiene atribuidas funciones que exigen un nivel de formación técnica específica.

Los Cuerpos Generales de la Administración Civil son los siguientes:

- a) El Técnico, que realiza las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Ello se traduce en funciones de apoyo a la esfera política, de informe en asuntos importantes, de colaboración en la toma de decisiones, etc.
- b) El Administrativo, que desempeña las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración, no asignadas al Cuerpo Técnico.
- c) El Auxiliar, que está dedicado a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares.
- d) El Subalterno, que se ocupa de las tareas de vigilancia, custodia, porteo o similares.

De la anterior clasificación, los Cuerpos generales están jerarquizados por la ley en atención al nivel que se corresponde con la exigencia en el ingreso de cuatro grupos distintos de titulación académica: superior, media, elemental o primaria.

En cuanto a la legislación aplicable en tanto que los Cuerpos Generales se encuentran íntegramente sometidos a los preceptos del Estatuto General, los Cuerpos Especiales se rigen por disposiciones específicas en lo particular y en lo general por las normas del Estatuto General.

SELECCION, FORMACION. PERFECCIONAMIENTO, PROVISION DE PUESTOS DE TRABAJO Y PROMOCION PROFESIONAL.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) de 1964, establece que las Administraciones Públicas seleccionan a su personal, ya sea funcionario o laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libres, que garantizan en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. Estos sistemas parten de la idea de que para ser funcionario no son suficientes los conocimientos adquiridos en el sistema educativo, sino que es preciso completarlos con temas más concretos referentes al funcionamiento del servicio público donde se van a prestar los servicios. Por lo que esta ley regula, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

El sistema tradicional de ingreso en la administración es la oposición, salvo cuando por la naturaleza de las funciones a desempeñar resulte más adecuada la utilización del sistema de concurso oposición y, excepcionalmente, el del concurso.

La oposición es un sistema de selección paralelo a la propia administración, ya que esta se limita a exigir previos conocimientos que controla a través de exámenes, que al ser selectivos permiten seleccionar a los mejores aspirantes.

La oposición consiste por tanto en la celebración de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección. En la práctica, se suele combinar las pruebas de la oposición con unos cursos complementarios en una Escuela de funcionarios. A este respecto, el Instituto Nacional de Administración Pública es el encargado de llevar a cabo la coordinación, el control y en su caso la realización tanto de la selección como de la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios de la administración del Estado. Además existen una gran cantidad de Escuelas especiales para determinados Cuerpos, como los de la Policía, Inspección tributaria, Correos, etc.

El sistema de oposición anteriormente señalado se rige en general por los siguientes principios:

- A) El de la publicidad, según el cual las convocatorias para el ingreso en la administración pública se publicarán en el Boletín Oficial del Estado, o Boletines correspondientes.
- B) El de la igualdad, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las Leyes.
- C) El de la unidad, que significa por un lado que todos los aspirantes a ingresar en un determinado Cuerpo habrán de presentarse ante un mismo Tribunal, en cada convocatoria y por otro que las pruebas serán comunes para todas las plazas convocadas sin importar el departamento a que estas pertenezcan.
- D) El de la periodicidad, que se determina reglamentariamente.

Por su parte el Concurso consiste exclusivamente en la calificación de los méritos de los aspirantes y la prelación de los mismos en la selección; en tanto que el Concurso-oposición consiste en la sucesiva celebración como parte del procedimiento de selección de los dos sistemas anteriores.

Los procedimientos de selección mencionados cuidarán especialmente su adecuación a los puestos de trabajo a desempeñar, pudiendo incluir pruebas de conocimientos generales o específicos, test psicotécnicos, entrevistas y cualquier otro sistema que resulte idóneo para asegurar la objetividad y racionalidad del proceso selectivo.

En cuanto a la formación de funcionarios en el sistema español deben ser considerados dos aspectos: uno, los estudios que se realizan para presentarse a las correspondientes pruebas selectivas y dos, la manera en que debe completarse la formación de quienes resultan seleccionados en las referidas pruebas, con anterioridad a su nombramiento como funcionario.

Por lo que respecta al perfeccionamiento de los funcionarios, este está encaminado a actualizar al funcionario tanto en las disposiciones como en las técnicas a aplicar. Al efecto la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) distingue entre los cursos de perfeccionamiento para los Cuerpos Generales y los cursos para los Cuerpos Especiales, estableciendo determinadas obligaciones a los funcionarios para participar en los mismos.

El perfeccionamiento de los funcionarios se puede alcanzar igualmente por medio de un sistema externo, es decir: otorgando diplomas, aumento de porcentajes sobre el sueldo y otras ventajas a quienes acrediten haber adquirido determinados conocimientos útiles o necesarios para el servicio, limitándose la administración a controlar a través de exámenes estas aptitudes, o bien organizando la propia administración, cursos en sus escuelas, como es el caso de los impartidos por el INAP.

El sistema español ha dado un cambio radical, se halla abandonado definitivamente el sistema que primaba la antigüedad para ascender a un puesto de trabajo superior, para sustituirlo por el del concurso de méritos.

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) establece en este mismo sentido que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán por el procedimiento de concurso, que constituye el sistema normal de provisión. Este sistema general solo encuentra dos excepciones en la legislación funcionarial española: los puestos de libre designación y las permutas de funcionarios. El primer caso obedece a la necesidad de la administración de disponer de determinadas facultades discrecionales, mientras que el segundo responde a los propios intereses particulares de los funcionarios. Sin embargo, uno y otro tienen un carácter excepcional, lo que hace que su admisibilidad sea interpretada como restrictiva.

Por su parte, el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios de la Administración del Estado del 9 de diciembre de 1985, establece que el Concurso será el sistema normal de provisión. En él se tendrán en cuenta únicamente los méritos que se determinen en cada convocatoria.

En cuanto a la libre designación solo podrán proveerse mediante este sistema los puestos de trabajo que por la naturaleza de su contenido, tengan atribuido tal sistema de provisión en la relación de puestos de trabajo.

En los Concursos se consideran méritos preferentes, la valoración del trabajo desarrollado en los anteriores puestos ocupados, los cursos de formación y perfeccionamiento superados en el Instituto Nacional de Administración Pública y demás Centros de Formación y Perfeccionamiento de funcionarios, las titulaciones académicas en su caso, y la antigüedad. Igualmente podrán

valorarse otros méritos adecuados a las condiciones generales o particulares de los puestos de trabajo o que determinen la idoneidad de los aspirantes y que se especifiquen en las respectivas convocatorias.

En consecuencia, los puestos de trabajo se proveen bien por Concurso de méritos o bien por libre designación.

Todos los funcionarios han de pertenecer a un Cuerpo y Escala. Estos Cuerpos y Escalas se clasifican en uno de los cinco grupos (A, B, C, D, E.) que establece la Ley de Medidas en función de la titulación exigida para el ingreso.

De tal, que forman parte del grupo A, aquellos para cuyo ingreso a un determinado Cuerpo o Escala, demostraron estar en posesión del título de Licenciado o de Doctor, en tanto que para el grupo inferior E se requiere tener tan solo el certificado de escolaridad.

Los puestos de trabajo a su vez se clasifican en 30 niveles correspondiendo a cada Cuerpo o Escala un conjunto de ellos dentro de los que únicamente puede situarse el nivel que corresponde a cada funcionario según lo previsto en el Reglamento correspondiente.

El Reglamento de Provisión establece que los funcionarios de Cuerpos o Escalas del grupo E sólo pueden tener niveles personales entre el 1 y el 14; los del grupo D entre el 6 y el 18, los del grupo C entre el 8 y el 22; los del grupo B entre el 9 y el 26 y los del grupo A entre el 11 y el 30.

Debemos señalar que todos los funcionarios poseen un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo. Este grado personal se adquiere por el desempeño de uno o mas puestos del nivel correspondiente durante dos años continuos o durante tres años con interrupción. La Ley de Medidas establece además la garantía del nivel del puesto de trabajo, al señalar que en ningún caso los funcionarios podrán ser designados para un puesto de trabajo superior o inferior en más de dos niveles a su grado personal.

Asi mismo la Ley de Medidas establece la promoción interna de los funcionarios, consistente en el ascenso de los funcionarios de un Cuerpo de un grupo inferior a un Cuerpo de grupo superior siempre y cuando los funcionarios posean la titulación exigida y superen las pruebas que para cada caso se establezcan.

3.5 MEXICO

Para el estudio de la función pública en México, es necesario hablar de la estructura de la función pública, encontrándose que son dos los sistemas fundamentales de estructuración: el de empleo y el de carrera. La adopción de uno o de otro depende básicamente del papel que realiza el Estado en la vida nacional, pues estos sistemas de estructuración se encuentran fuertemente condicionados por el origen histórico de cada Estado y por la ideología política que subyace en sus normas constitucionales o de organización.

Ahora bien, siendo importantes en la elección de un sistema de estructuración el peso de la tradición histórica y la ideología política, no por ello se puede decir que un sistema de función pública está completamente determinado por estos dos elementos, sino que además hay que agregar a éstos una multiplicidad de factores de indole tanto económica y social, como cultural y jurídica que originan a su vez una serie de rasgos comunes y peculiaridades propias de cada Estado.

A continuación se hará una breve explicación de lo que es el Sistema de Empleo y el Sistema de Carrera:

El Sistema de Empleo:

Es el más simple de los sistemas de estructuración de los funcionarios. Se trata del sistema utilizado en cualquier organización empresarial, el elemento clave sobre el cual descansa es la del puesto de trabajo, que se considera como una unidad aislada e individualizada, por la que la persona seleccionada sabe exactamente cuales son las tareas y responsabilidades que asume, debiendo corresponder su formación previa con la función o actividad de que se trate. El aspirante seleccionado no se integra entonces en ninguna carrera, es sólo titular de un cierto puesto de trabajo. Como se menciona el sistema es muy sencillo y es factible instrumentarlo en países con un amplio mercado laboral, donde es frecuente un intercambio de profesionales entre los sectores público y privado.

El Sistema de Carrera:

Implica que la Administración Pública requiere de un personal que consagre a ella toda su actividad, para lo cual su incorporación y permanencia tiene que organizarse conforme a un régimen de avance y promoción, que no es otra cosa que la carrera. Tres son los elementos esenciales que este sistema requiere: el Estatuto, la Carrera y los Cuerpos de Funcionarios.

Lo destacable de este sistema descansa en el hecho de que cuando un funcionario es seleccionado e ingresa en la Administración obtiene algo más que la titularidad de un puesto concreto de trabajo. Por el simple hecho del ingreso inicia una vida profesional en la que tiene derecho, mediante procedimientos más o menos reglados o discrecionales según el país de que se trate, a cambiar de puesto, a desempeñar puestos de más responsabilidad, a adquirir categorías superiores a la inicial, a incrementar su remuneración, etc. En definitiva, a promoverse dentro de su estructura jerarquizada en la que tiene derecho a permanecer hasta alcanzar la edad reglamentaria para retirarse del servicio activo.

Haciendo un estudio comparativo de los dos sistemas de estructuración analizados, se puede señalar que se trata de tipos ideales que no se dan en ningún país en estado de pureza, lo normal es que en mayor o menor medida, ambos se mezclen en la organización de las burocracias públicas modernas.

En el caso mexicano, como consecuencia de nuestras circunstancias políticas, sociales, económicas e incluso geográficas, el legislador ha optado por la adopción del sistema de empleo para ciertas capas o sectores funcionariales (trabajadores de confianza) y el de carrera para otros (trabajadores de base).

En ambos casos, son evidentes las peculiaridades propias con que fueron adoptados tanto uno como otro sistema, incluso las evidencias hoy en día permiten señalar que la práctica ha demostrado que el diseño de esta cohabitación parece montado de modo tal que sólo obtenga del mismo beneficios para un colectivo y perjuicios para el otro. Lo anterior es fácilmente demostrable analizando las particularidades de tan singular convivencia.

Por lo que toca al colectivo de los trabajadores de base:

A) Este colectivo goza ciertamente de permanencia y cierta progresión en su situación administrativa. Sin embargo, dicha progresión se ve limitada por las especificaciones que sobre el particular hace la Ley Federal de trabajadores al servicio del estado (LFTSE).

- B) En cuanto al momento de ingreso en el servicio si bien es cierto que normalmente el trabajador de base entra a formar parte de una determinada organización al inicio de su vida de trabajo, ve limitada, conforme a la situación legal, la esperanza de un aumento significativo tanto de puesto como de retribución ya que el puesto máximo al que puede acceder dada su condición de trabajador de base es al de Jefe de Oficina, un cargo casi insignificante dentro de la pirámide burocrática mexicana.

En otros casos, el ascenso se limita con frecuencia a un aumento de las retribuciones, que bien puede ser tildado de simbólico, o bien a la elevación de categoría presupuestal, que no siempre corresponde al desempeño de un puesto superior.

- C) Por otra parte, el trabajador de base ciertamente sólo abandona la organización por jubilación o fallecimiento. Pero el hecho obedece más bien a la falta de oportunidades y de un sistema adecuado de promoción, que al encanto o satisfacción que el trabajador haya tenido a lo largo de su vida burocrática.

- D) Otra similitud con el sistema de carrera se presenta con la edad. Entre nosotros el ingreso en este colectivo ciertamente se produce en edades tempranas y raro es quien la hace ya mayor. Esta característica presenta en el caso mexicano la peculiaridad de que el acceso en la Administración responde más que a una vocación de servicio público, a una necesidad de subsistencia del individuo, por lo que el interés por la Administración es secundario; lo importante resulta, como es lógico suponer, la satisfacción de necesidades básicas. Quizá este fenómeno sea una de las razones por las que no exista para el ingreso un sistema rígido de exámenes propio de los países europeos que siguen este sistema. Al Estado en definitiva, lo que le interesa es dar trabajo y mantener ocupado a un sector importante de la sociedad, que ocioso, puede poner en peligro su estabilidad.

- E) Otra peculiaridad más de nuestro sistema se presenta dada la inexistencia de grados, con lo que la promoción se articula fundamentalmente con base a la antigüedad. Por contra en los sistemas de carrera la promoción se articula dada la existencia de grados no sólo en base a la antigüedad, sin tomar en cuenta el mérito y la valoración de los servicios prestados.

- F) Tampoco existen en nuestro sistema, órganos centralizados encargados de regular la selección y la provisión de puestos de trabajo. El legislador optó en cambio por una fórmula de participación entre Administración y Sindicatos al crear las Comisiones Mixtas de Escalafón en cada dependencia.

Ahora por lo que toca al colectivo de los trabajadores de confianza:

- A) En los sistemas de empleo, como ya se dijo, no existe permanencia o estabilidad en los cargos. Los trabajadores de confianza no gozan en efecto de este derecho en nuestro orden jurídico vigente.
- B) Por lo que hace al acceso a uno de los puestos de trabajo reservados para este colectivo de trabajadores de confianza, normalmente se exige cierta experiencia previa en el desempeño de funciones. Ello obedece a que la naturaleza y jerarquía propia de los cargos que ocupan estos trabajadores requieren ciertamente determinados conocimientos previos. No obstante, no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración sin haber estado jamás en contacto con ella.
- C) Al igual que en el común denominador de los países que han adoptado este sistema de empleo, en México no existen límites máximos de edad para acceder al empleo. A cambio, se

establece que sólo los mayores de dieciséis años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente.

- D) A diferencia de la mayor parte de los países que siguen este sistema, en México no se exigen exámenes para el ingreso en la Administración para el colectivo de los trabajadores de confianza. En ese orden de cosas por tanto tampoco se considera el desempeño de un cargo como una profesión sino como un empleo en el que hay que cumplir determinada función.
- E) Para los trabajadores de confianza es mucho mayor la amplitud del universo de hipotéticos destinatarios de los nombramientos que para los trabajadores de base, quienes se encuentran limitados a las especificaciones contenidas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Lo anterior refleja claramente la intención que tuvo el legislador de adoptar un sistema próximo al de empleo para los trabajadores de confianza.
- F) Finalmente, en cuanto a las decisiones relativas a la designación de aspirantes, igualmente se presenta una gran descentralización y desconcentración en los mismos. Si bien es cierto que el Presidente nombra un número considerable de funcionarios, también lo es que los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Coordinadores Generales, Oficiales Mayores y Directores Generales hacen lo propio con las plazas a su alcance, lo que hace que la omnimoda facultad presidencial sea cuando menos en algunos casos compartida, que no delegada.

Una vez expuestos los modelos de ordenación de la Función Pública Mexicana, nos podemos dar cuenta, que esta situación nos ha conducido al desorden, la injusticia y la desigualdad, puesto que este modelo mixto fue implantado como beneficio para un sector (el de los trabajadores de base) y en perjuicio del otro (el de los trabajadores de confianza). Ahora bien, si la descrita situación anterior es corregida en el sentido de unificar y adoptar otros criterios en la denominación y clasificación de los funcionarios públicos, otorgar reconocimiento a la estabilidad para el conjunto de los funcionarios profesionales, así como un diseño de causas que permitan una auténtica carrera administrativa, no hay razón para no sostener como modelo, un sistema mixto de ordenación para nuestros funcionarios.

Así mismo debido a que la falta de carrera ha producido consecuencias no muy afortunadas, como son diferencias en las retribuciones, totalmente ajenas a la voluntad y a la participación del funcionario que trabaja sin pavor en un sistema en el que sin mediar mérito o demérito de su parte se sube y se baja matando cualquier incentivación o motivación, sin quedar rastro por su puesto de alguna causa o efecto entre la dedicación al trabajo, el desempeño del puesto, y lo que le tocaba en el reparto anual.

La ausencia por tanto de estímulos y alicientes para convertir a la Función Pública en una profesión producen en unos casos una desmoralización grave y en otros un oportunismo desaforado.

Es por todo esto que en México se ha tratado poco a poco de implantar un Servicio Civil de Carrera como lo podemos ver en los antecedentes que sobre la materia se describen en el Capítulo I.

Así tenemos que los principales avances de la instauración del Servicio Civil de carrera en México, los podemos resumir:

1.- En 1992 al fusionarse la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Dirección General del Servicio Civil quedó bajo el nombre de Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, la cual tiene las siguientes funciones:

ART. 80: (Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

- I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- II. Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes...." (3)

2.- Esta dirección no tiene un servicio civil de carrera, sino más bien se encarga de supervisar, de promover mecanismos de coordinación en los esquemas que surgen de las dependencias para la instauración del servicio civil de carrera.

Como ejemplos de la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, tenemos:

- 1.- Servicio Profesional Agrario (Procuraduría Agraria).
- 2.- Servicio Profesional Electoral (Instituto Federal Electoral).
- 3.- Sistema Integral de profesionalización (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).
- 4.- Y el más antiguo el del Servicio Exterior Mexicano (Secretaría de Relaciones Exteriores).

Ahora veremos a grandes rasgos como funciona cada uno:

SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO (4)

En el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, publicado el 14 de septiembre de 1994, que abroga al publicado el 11 de abril de 1994 se propone "la creación de un servicio civil de carrera que motive y garantice, con base en la calidad del trabajo realizado, la excelencia del servicio".

Para cumplir con este objetivo, se establece un sistema de ingreso, permanencia y ascenso que asegure a la Institución una alta calidad en su personal. Este sistema se regula mediante los mecanismos de selección, capacitación y evaluación constantes que determina el propio Estatuto, de tal manera que pueda corresponder a un proceso de desarrollo profesional que, a la vez que dé solidez y fortalezca a la Procuraduría, permita que el personal encuentre en la carrera de profesionista agrario la respuesta necesaria a sus aspiraciones de desarrollo profesional.

Para que el Estatuto del Servicio Profesional opere, se constituye con la Comisión del Servicio Profesional Agrario, que es el órgano de planeación, coordinación, supervisión y ejecución del Servicio Profesional Agrario. Esta Comisión estará integrada por el Procurador Agrario, que la presidirá, el Subprocurador General, el Coordinador General de Programas Prioritarios, el Secretario General, el Director General de la Unidad Coordinadora de Delegaciones y por cuatro

miembros del personal de carrera de las categorías F ó G, que serán designados por el Procurador.

Para el desarrollo de sus funciones, la Comisión se apoyará en un Secretario Técnico que tendrá las funciones que se determinen en el Reglamento de la Comisión.

La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aplicar el Estatuto del Servicio Profesional Agrario;
- II. Establecer las normas para la organización, planeación, supervisión y evaluación del Servicio Profesional;
- III. Elaborar un informe anual sobre el desempeño del Servicio Profesional, así como realizar los estudios e investigaciones complementarios que se requieran; y
- IV. Aprobar y supervisar los programas de capacitación y desarrollo para el personal de carrera....etc. (ART. 12 del mismo estatuto)

El Estatuto considera como personal de carrera a los visitadores y abogados agrarios, jefes de departamento técnico, subjefes de residencia, jefes de residencia, subdelegados técnicos, delegados estatales y directores generales formarán el personal de carrera de la Procuraduría.

Por otro lado, el Estatuto estructura al Servicio Profesional Agrario en categorías y niveles. Estas categorías, señalan el tipo y grado de responsabilidad de los miembros del Servicio Profesional en función de su puesto, y se enuncian por letra. Los niveles representan el trabajo realizado anualmente por el personal de carrera. Así tenemos:

Categoría A: Corresponde a Visitador y Abogado Agrario.

Categoría B: Corresponde a Subjefe de Residencia.

Categoría C: Corresponde a Jefe de Departamento.

Categoría D: Corresponde a Jefe de Residencia.

Categoría E: Corresponde a Subdelegado y a Subdirector en Oficinas Centrales.

Categoría F: Corresponde a Director de Área.

Categoría G: Corresponde a Delegado y a Director General.

Del Ingreso al Servicio Profesional Agrario.

*** Reclutamiento y Selección.**

La Comisión deberá tomar en cuenta para que los interesados puedan ingresar al Servicio Profesional los siguientes requisitos:

- I. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional;
- II. Ser titulado o pasante con créditos terminados, de una carrera profesional de cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias, y
- III. Demostrar una clara vocación por el servicio social. (ART. 27).

Además de:

- 1.- Aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional, así como los exámenes que para el efecto se determinen.
- 2.- Ganar el concurso de incorporación.
- 3.- Ser designado por el Procurador Agrario.

Los aspirantes a la Categoría A deberán sujetarse a la primera vía, lo mismo sucede con los aspirantes a la categoría B, ya que, para llegar a ella se debe cubrir primero la categoría A. En tanto, los aspirantes a las categorías C, D, E, F y G atenderán la vía del concurso. Finalmente, el Procurador podrá designar hasta la mitad del personal de la categoría G.

La selección del personal para todas las categorías se rige por un Catálogo de Puestos y Perfiles que define las necesidades del personal para el Servicio Profesional.

* Sistema de Evaluación.

Como se mencionó, la Comisión establecerá el sistema de evaluación para los aspirantes y miembros del Servicio Profesional, este mecanismo tomará en cuenta los antecedentes personales y profesionales, la participación en los programas de capacitación y desarrollo y la identificación con los principios y objetivos de la Procuraduría. (ART. 63)

Para la mayoría de los procedimientos de evaluación, el Estatuto registrará la formación de Comités Dictaminadores, los que estarán constituidos por el personal de carrera de las categorías superiores, estos Comités serán presididos por el Procurador Agrario o en su ausencia, por quien él designe.

Cuando un servidor público propuesto para integrar un Comité Dictaminador o a participar en un concurso, deberá excusarse de tal designación.

* Sistema de Ascensos.

En lo que se refiere al sistema de ascensos, el Estatuto contempla dos formas de adquirir categoría, por promoción o por concurso.

La promoción es el único mecanismo para ocupar la categoría B, es decir, los aspirantes deberán primero aprobar el curso de capacitación básica y cumplir satisfactoriamente seis meses por contrato de tiempo fijo, para poder estar en la categoría A y por promoción ascender a la B.

En cuanto a las categorías C, D, E, F y G, el Estatuto prevé la realización del concurso para los aspirantes a ellas, el que queda abierto a aspirantes externos, siempre y cuando cumplan con el perfil requerido y se evalúen en igualdad de circunstancias con el personal de carrera.

Para acceder a un ascenso de nivel se debe acreditar una evaluación en forma satisfactoria o sobresaliente. La persona que obtenga estos resultados será estimulada tanto profesional como económicamente. Por su parte, el personal que califique con suficiente tendrá otra oportunidad de evaluación al año siguiente; de no aprobar ésta, dejará de pertenecer al Servicio Profesional. Lo mismo ocurre con quien haya obtenido menos que suficiente en su primera evaluación. El ascenso de nivel es exclusivo de las categorías A, B, C y D, este ascenso tendrá que ser cada año al nivel inmediato superior, para ello los miembros del Servicio Profesional deberán elaborar, entre

otros requisitos un informe general de sus actividades en un año con apego a la normatividad dictada por la Comisión. Este informe se remitirá a la comisión con copia al jefe inmediato superior, quien deberá por separado presentar su voto ante la misma comisión. (ART. 71)

Como es usual en todo procedimiento Administrativo, el Estatuto del Servicio Profesional Agrario tiene prevista la solicitud de reconsideración de las evaluaciones, cuando exista inconformidad del dictamen que emita el comité correspondiente, recurriendo a la garantía de audiencia.

De igual manera, el Estatuto señala los derechos y obligaciones del personal de carrera.

SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL ⁽⁵⁾

"El concepto de Servicio Profesional Electoral es el mismo que inspira a los sistemas de personal de carrera. Comprende entre otros aspectos: que el ingreso, permanencia y promoción se basen en el mérito y la idoneidad, sujetos a evaluaciones periódicas del desempeño; que se garantice la estabilidad en el empleo, que se propicie la especialización de sus miembros, de acuerdo a programas específicos de formación y desarrollo; y, que se genere un elevado sentido de dignidad, permanencia y lealtad a la institución".

Este Servicio Profesional Electoral, está regulado por un Estatuto, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, el cual tiene por objeto establecer las normas para la organización, operación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral.

Así mismo, el Instituto Federal Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, llevará a cabo la planeación, organización, operación y supervisión del Servicio Profesional.

El personal de carrera, será de confianza y estará sujeto al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El personal de carrera se integrará en dos cuerpos de funcionarios electorales: el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos; ocupará rangos propios, diferenciados de los puestos de la estructura orgánica y ocupacional del Instituto. Para propiciar su permanencia en el Servicio Profesional, se le otorgará la titularidad en el rango.

El Cuerpo de la Función Directiva proveerá el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión:

- I.- En la Junta General Ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo;
- II.- En las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los cargos de las Vocalías Ejecutivas y Vocalías.

El Cuerpo de Técnicos proveerá el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

El Cuerpo de la Función Directiva comprenderá los siguientes rangos de funcionarios electorales en orden ascendente de jerarquía: (ART. 32 del estatuto)

- I.- Coordinador Electoral "A";
- II.- Coordinador Electoral "B";
- III.- Coordinador Electoral "C";
- IV.- Directivo Electoral "A";
- V.- Directivo Electoral "B"; y
- VI.- Directivo Electoral "C".

El Cuerpo de Técnicos comprenderá los siguientes rangos de funcionarios electorales en orden ascendente de jerarquía: (ART. 33)

- I.- Técnico Electoral "A";
- II.- Técnico Electoral "B";
- III.- Técnico Electoral "C";
- IV.- Técnico Electoral Especializado "A";
- V.- Técnico Electoral Especializado "B"; y
- VI.- Técnico Electoral Especializado "C".

De igual forma el Instituto contará con un Catálogo, el cual clasificará y agrupará los puestos por rama, tipo de actividad, nivel y función, precisando aquellos que deberán ser ocupados exclusivamente por miembros del Servicio Profesional.

Entre los niveles de puestos habrá un diferencial de remuneraciones que será previsto en el anteproyecto de presupuesto por la Junta. Esta proyectará los niveles de puesto que comprenderá el Catálogo, así como los puestos y número de los mismos que habrá en cada nivel.

El Instituto tendrá dos tabuladores de remuneraciones:

- I.- Tabulador del personal de carrera, relativo a las remuneraciones que correspondan a cada rango de los cuerpos que integran el Servicio Profesional, y
- II.- Tabulador de personal administrativo.

DEL INGRESO AL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.

*** Reclutamiento y Selección.**

El reclutamiento y la selección tendrán como propósito captar aspirantes idóneos para ingresar al Servicio Profesional. Los interesados en ingresar al Servicio Profesional, deberán cumplir con los siguientes requisitos: (ART. 48)

- I.- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial;
- III.- Haber acreditado el nivel de educación media superior;
- IV.- No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años;
- V.- No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización política en los últimos cinco años;
- VI.- No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público;
- VII.- Aprobar los exámenes que para el efecto se determinen;
- VIII.- Presentar la solicitud respectiva, acompañada de la documentación que acredite los requisitos anteriores.

Se establecen tres vías de acceso para ingresar al Servicio Profesional, que consisten en: acreditar los cursos básicos de formación y realizar las prácticas que para el efecto se determinen, ganar el concurso; o, aprobar el examen de incorporación.

El concurso o examen de incorporación son vías de acceso a través de las cuales se puede ingresar al Servicio Profesional, sin participar en los cursos de formación básica.

Una vez aceptada la incorporación al Servicio Profesional, los aspirantes recibirán un nombramiento provisional en el rango inicial de alguno de los dos cuerpos que lo integran. Con este documento se formaliza la relación jurídica con el Instituto.

Después de haber participado en un proceso electoral como servidor del Instituto, de acreditar los cursos de formación profesional y obtener dictamen favorable con relación a su desempeño, el personal de carrera con un nombramiento provisional podrá recibir la titularidad en el rango inicial, y con ello la estabilidad en el Servicio Profesional. Cabe reiterar que la permanencia en el servicio se dará en los rasgos no en los puestos.

* Sistema de Evaluación.

El Instituto establecerá un sistema para evaluar de manera integral tanto a los aspirantes como a los miembros del Servicio Profesional, por medio de este mecanismo, se califican, entre otros aspectos: los antecedentes personales, el desempeño profesional y la participación en los programas de formación y desarrollo. Estas evaluaciones deberán realizarse anualmente. Los procedimientos para la evaluación deberán considerar los siguientes aspectos: evaluación del superior jerárquico y evaluación de las áreas normativas del Instituto.

* El Sistema de Ascensos.

El artículo 91 del mencionado estatuto nos señala que la promoción del personal de carrera se llevará a cabo de conformidad con la existencia de vacantes en la estructura de rangos correspondiente, así como a las necesidades del Instituto y a sus disponibilidades presupuestales.

Las propuestas de ascensos de los miembros del Servicio Profesional, deberán considerar lo siguiente:

- a) Méritos y resultados durante su desempeño en el Servicio Profesional, particularmente durante el desarrollo de los procesos electorales federales;
- b) Obras o estudios realizados, así como títulos profesionales o grados académicos obtenidos con posterioridad al ingreso en el Servicio Profesional y que cuenten con el reconocimiento y valoración expresas del Instituto;
- c) Créditos obtenidos por su participación en los programas de formación y desarrollo profesional que lleve a cabo el Instituto;
- d) Resultados obtenidos en las evaluaciones, que para efectos de ascenso se establezcan, y
- e) Ausencia de notas desfavorables contenidas en el expediente personal del miembro del Servicio Profesional.

Así como para optar por un ascenso en la estructura de rangos, los miembros del Servicio Profesional deberán contar, como mínimo con dos años de antigüedad efectiva en el rango inferior del que se pretenda ascender, así como someterse a las evaluaciones para promoción que se determinen. (ART. 96)

Cabe destacar que a fin de hacer una estructura de rangos dinámica y acorde a las necesidades de la institución se introduce la figura de la movilidad, entendida como el acto mediante el cual el personal de carrera es transferido, indistintamente, entre los dos cuerpos de funcionarios electorales que integran el Servicio Profesional.

Con el propósito de respetar las garantías de audiencia y seguridad jurídica, en el Estatuto, se establecen las normas y los procedimientos conforme a los cuales deberán actuar las autoridades competentes del Instituto para conocer de las infracciones o violaciones al Estatuto, cometidas por el personal del organismo u otros funcionarios electorales.

SIP - SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACION (6)

El acuerdo por el que establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de noviembre de 1994, el cual tiene por objeto establecer las normas para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Integral de Profesionalización.

Este sistema se diseñó a la medida de las necesidades del INEGI con la intención de motivar un cambio que se traduzca en un aumento de la calidad del trabajo y en el mejoramiento continuo de los procesos laborales, promoviendo la profesionalización, así como mejoras salariales y cambios de puestos mediante procedimientos y estrategias con las siguientes características:

- Exámenes y concursos de oposición para ingreso y promociones.
- Sistema de incremento salarial con un tabulador especial.
- Reglas claras de operación.

- Aplicación y funcionamiento regulado por un Comité especial Comisión SIP-INEGI.
- Estabilidad laboral y fomento a una cultura de calidad.

El funcionamiento de este sistema estará coordinado por la Comisión SIP-INEGI, que será el órgano máximo de decisión del Sistema y tendrá a su cargo las siguientes funciones:

"ART. 7:

- I.- Coordinar y vigilar la operación del Sistema.
- II.- Aprobar las normas y lineamientos para la operación del sistema.
- III.- Determinar la creación de subcomisiones y los miembros que deben integrarlas.
- IV.- Emitir dictamen respecto de los exámenes y concursos de oposición y solicitud de incremento salarial.
- V.- Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su autorización, tabulador y las modificaciones al mismo para su actualización..." (7)

Esta comisión será presidida por el Presidente del Instituto, a su vez esta comisión contará con dos subcomisiones permanentes:

I.- La Subcomisión de Elaboración y actualización de Exámenes que estará integrada por un representante de cada dirección General y Regional, con nivel de Director de Area, un representante del Secretariado Técnico y el Director de Planeación y Capacitación quien la presidirá. Esta Subcomisión realizará las siguientes funciones:

1. Coordinar el diseño y elaboración de exámenes técnicos para personal de nuevo ingreso y promociones por rama especializada.
2. Mantener actualizados los exámenes conforme a las necesidades del Instituto.
3. Coordinar la elaboración de guías para exámenes y concursos de oposición por puestos.

II.- La Subcomisión de Análisis Presupuestal. El SIP-INEGI estará integrado por los siguientes subsistemas:

1. Subsistema de Profesionalización del Personal de confianza.
2. Subsistema del Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal, y
3. Subsistema del personal de base.

* Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza.

Este, estará integrado por los servidores públicos titulares de una plaza federal de confianza. Tanto el ingreso como las promociones, se llevarán a cabo mediante exámenes y concursos de oposición, que serán dados a conocer por medio de convocatorias.

Los aspirantes a ocupar cualquier puesto del subsistema, deberán tener además de los requisitos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; los conocimientos, grado de escolaridad, experiencia, aptitudes y habilidades que sean requeridos para éste, lo que se comprobará con la documentación fehaciente y con las evaluaciones correspondientes. Los exámenes serán técnicos y psicométricos y se aplicarán para cada puesto y rama de especialización.

Los resultados de los exámenes y concursos de oposición serán dictaminados por la Comisión SIP-INEGI, quien los comunicará al área solicitante para efecto de selección y trámite de ingreso. Asimismo los servidores públicos que hayan participado en un examen o concurso de oposición y no estén de acuerdo con los dictámenes que se emitan, podrán solicitar la revisión del caso ante la Comisión SIP-INEGI en un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de que se de a conocer el fallo.

El Subsistema estará regido por su propio Tabulador, el que contemplará siete rangos salariales en cada puesto.

Los servidores públicos que no hayan tenido incrementos salariales, promoción o evaluaciones satisfactorias en un periodo de 3 años, se someterán a evaluación y examen de actualización. Si no obtuvieran los mínimos de calificación requeridos, la Comisión SIP-INEGI les otorgará 6 meses para mejorar su puntuación, durante los cuales podrán asistir a cursos de capacitación, al término de dicho plazo nuevamente se evaluarán y se les aplicará examen, si no lograran resultados positivos la Comisión dictaminará su baja.

* **Subsistema del Personal de Base.**

Son integrantes de este subsistema los trabajadores con plaza de base a que hace referencia la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

El personal de este subsistema, podrá ingresar al Subsistema de profesionalización del Personal de Confianza, con el carácter de candidato interno, en cuyo caso y previa solicitud, se podrá otorgar licencia por un máximo de 6 meses, al término de la cual, decidirá si se reintegra a su plaza de base o renuncia a la misma.

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO ⁽⁸⁾

El Servicio Exterior Mexicano, es el más antiguo Servicio Civil de Carrera, puesto que se formó a partir de 1934, integrando varios tipos de servidores del ramo. Así mismo se puede decir, que desde sus inicios siempre estuvo fundado en el mérito, la capacidad y la permanencia.

El Servicio Exterior Mexicano en la actualidad se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado.

El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México.

Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, existe la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, la cual está encargada entre otras cosas de solicitar al Secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia del personal del Servicio Exterior.

* Ingreso al Servicio Exterior Mexicano.

El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias, las cuales deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos:

1. Examen de Cultura General orientado a las relaciones internacionales.
2. Examen de español.
3. Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro.
4. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior.
5. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría.

El ingreso como personal de carrera a la rama técnico-administrativa, será mediante examen público, cuyas modalidades fijará la Secretaría.

* Sistema de Ascensos.

La comisión de personal, organizará concursos que comprenderán:

- I. La evaluación del expediente de los aspirantes a ascensos en función de las siguientes prioridades:
 - a) Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones;
 - b) Mayor antigüedad en la categoría y en el servicio.
- II. Exámenes escritos y orales para determinar la preparación académica de los aspirantes a ascenso. Puntuación adicional la cual podrá otorgarse por obras o trabajos publicados estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso.

La evaluación de los expedientes personales será dada a conocer a los interesados con anticipación a la celebración de los exámenes y el resultado final de los concursos será del dominio público.

A grandes rasgos, estos son algunos de los ejemplos en los que se puede mostrar el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, teniendo como su principal objetivo, establecer un sistema de ingreso, permanencia y ascenso que asegure una alta calidad en su personal. Esto se logra mediante los mecanismos de selección, capacitación y evaluaciones constantes.

3.6 VENEZUELA

El Servicio Civil de Carrera en América Latina es influenciado principalmente por Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, también se tienen otras influencias sobre todo inglesa y francesa.

Pero a pesar de lo anterior cada país ha desarrollado su propia concepción del servicio civil, así podemos decir que en Venezuela se entiende por función pública, al conjunto de personas que trabajan para el Estado y al conjunto de normas e instituciones que regulan la organización de ese personal y sus relaciones con el mismo, estableciendo sus condiciones laborales, derechos, deberes y garantías.

Se tiene establecido un régimen de personal predominantemente abierto, que posibilita una relativa y aleatoria carrera, que comprende cargos que van desde los niveles más bajos hasta el nivel inmediatamente inferior al de Jefe de División.

En Venezuela es la Constitución de 1961, la que ordena la institucionalización de la carrera administrativa. La Ley que viabiliza dicho mandato, tiene un ámbito de competencia institucional, sin embargo, no extiende la carrera administrativa a los niveles directivos y supervisorios.

La situación jurídica de los empleados es variada, debido a que paralelamente al régimen de carrera administrativa, coexisten regimenes de administración de personal distintos y de diversa fuente para los empleados, como son los contenidos en estatutos de creación, contratos colectivos, actas-convenio, reglamentos internos, resoluciones de juntas directivas, entre otras.

ORGANIZACION:

Se mantiene jurisdiccional sobre el Ejecutivo, debido a la jurisprudencia del Tribunal de Carrera Administrativa que otorga los rasgos positivos de una carrera administrativa.

La administración de personal abarca tres grandes áreas:

- a) El área de aspectos estructurales de la organización, participando en el proceso de planificación corporativa para poder prever necesidades de personal en función de la expansión y situación futura de la organización. Esto, permite a su vez la planificación a mediano y largo plazo de la dotación de recursos humanos oportunamente y en número y calidad apropiados a sus necesidades; participa también en el diseño de puestos; establece las metodologías y desarrolla planes de carrera, combinando así funciones de organización y recursos humanos.
- b) El área denominada de Relaciones Humanas o comportamiento organizacional, ocupándose de problemas de liderazgo, organización de grupos de trabajo, motivación, etc.

c) El área específica de los subsistemas técnicos de reclutamiento y selección, capacitación, evaluación del rendimiento, relaciones laborales, seguridad social y bienestar, seguridad industrial y trámites, registros y controles de personal.

La ubicación de estas unidades de personal es al más alto nivel corporativo e institucional, ejerciendo una supervisión funcional sobre la organización; constituyen el órgano normativo y asesor en su área de competencia para toda la organización, inclusive de la alta gerencia.

Por otra parte, otros tres actores participan activa y conjuntamente con la oficina de personal:

La alta gerencia, formulando políticas de personal y evaluando la gestión; los supervisores, que son los administradores de personal cualquiera que sea su nivel; y los sindicatos, en virtud de que estas empresas se rigen por la Ley del Trabajo y celebran contratos colectivos, forman parte de la organización bajo esquemas de relación de "armonía activa", constructivas y cooperativas.

OPERACION:

El Sistema, se basa en una jerarquía de cargos clasificados y especializados cuya existencia limita la posibilidad de ascenso si no se acompaña de una política de ascensos interorganismos.

El funcionario carece de categoría o jerarquía (grado) propio en la carrera. Tiene la remuneración del cargo que ocupa, el cual detenta temporalmente.

Por otra parte, no se distingue entre el egreso de un cargo, el egreso de la carrera y el egreso de la Administración Pública.

El libre nombramiento y remoción, se extiende a una vasta gama de cargos que alcanzan hasta los niveles bajos de la estructura administrativa.

La figura de la disponibilidad funciona en la práctica mayoritariamente como un preaviso y no como un mecanismo de retención de personal.

RECLUTAMIENTO Y SELECCION:

El reclutamiento de fuentes externas es posible a todo nivel en ausencia de un sistema institucionalizado de concursos, y del cumplimiento de las prelación establecidas por la ley para el acceso a los cargos.

Las empresas de mayor eficiencia relativa han formado sus propios gerentes y la gran mayoría de éstos ha accedido a los niveles gerenciales por vía del reclutamiento de las propias filas de la organización.

Son pocas las empresas que tienen una rigurosa planificación individual de carrera, casi todas o todas practican más o menos sistemáticamente evaluaciones del rendimiento del personal con potencial para ascender, cuyos criterios son definidos con bastante precisión y guardan relación con los perfiles de los cargos a ocupar y con los logros objetivos del individuo en su trayectoria dentro de la organización, es decir, se basan en criterio de mérito.

La selección para ingreso se basa fundamentalmente en la evaluación de requisitos para un cargo y no en la evaluación del potencial para el desarrollo.

En los niveles gerenciales, es obvia la selección específicamente relacionada con las capacidades requeridas para el nivel de funciones a cumplir. Sin embargo, en las empresas públicas de mayor eficiencia, el proceso de selección de personal técnico y profesional tiende a ser riguroso y no se limita a una verificación de conocimientos referidos a un cargo en particular (el cargo por el cual van a ingresar a la organización), sino consiste fundamentalmente en una evaluación del potencial para hacer carrera y desarrollarse en la organización. La selección no termina con el ingreso de la persona, sino que continúa a través de periódicas y sucesivas evaluaciones de rendimiento y actitud cuyos criterios son relativamente transparentes para el personal.

INGRESO:

El ingreso a la carrera se produce por vías aleatorias, a través del ingreso a cargos supernumerarios, y por la vía de nombramientos provisionales ratificados por inercia, sin evaluación del período de prueba.

Las empresas de mayor eficiencia relativa, forman a sus propios gerentes. La gran mayoría de éstos han tenido acceso a los niveles gerenciales por vía del reclutamiento de las propias filas de la organización.

FORMACION Y DESARROLLO:

Se da mayor énfasis al adiestramiento, más que a la capacitación y formación, por lo tanto no existe la planificación de carrera individual.

La rotación interorganismos como mecanismo de carrera, no existe, su ejercicio posee más bien un carácter disciplinario.

No existe proceso alguno de inducción para los cargos gerenciales, que permita al ocupante reclutado externamente conocer las normas administrativas que enmarcan y limitan su actividad, así como el dominio de conceptos y técnicas gerenciales básicas de carácter público.

De igual forma, no existe capacitación gerencial específica y se carece de un organismo dedicado a la formación de gerentes públicos, que sirva como fuente de reclutamiento de los mismo y como instancia de selección sistemática y continua.

En las empresas públicas de mayor eficiencia adquieren especial relevancia, el adiestramiento, la capacitación y la formación. Constituyen no sólo un mecanismo de desarrollo individual, de movilidad social y de integración a la organización, sino un requisito indispensable para mejorar el rendimiento en el trabajo y ascender.

Dentro de la capacitación, la formación y desarrollo de supervisores a todo nivel y gerentes medios y altos, son prioritarios. No se asciende a supervisor, si no se han comprendido muy bien las funciones, actitudes y aptitudes para supervisar.

Todo supervisor sabe que debe dedicar la mayor parte de su tiempo útil a adiestrar a su personal, motivarlo, evaluarlo, manejar equitativamente y con apego a las normas institucionales el régimen de recompensas y sanciones; planificar, organizar y dirigir el trabajo de su unidad y mostrar logros efectivos compatibles con metas establecidas, como resultado de su gestión. Además es responsable de formar sus futuros sustitutos.

La inducción cumple un papel muy importante desde el ingreso y durante toda la vida activa del empleado en la organización.

PROMOCION:

Los incentivos son premios al esfuerzo y a la competencia, se producen oportunamente de tal manera que es clara para el empleado la relación entre los resultados de su última evaluación y la concesión de reconocimientos.

Estos estímulos no sólo están constituidos por aumentos de sueldo, ascensos de categoría, ascensos de cargos de más nivel, sino también, y muy fundamentalmente, por oportunidades de capacitación para cargos superiores. En algunas de estas empresas se da mucho énfasis a formas de "cultura organizacional" que implican mejoras de status social y acceso a círculos cada vez más elitescos de la organización, que constituyen medidas de incentivación e integración al "cuerpo social estamentario" de la empresa.

Evaluación de cargos, remuneraciones y seguridad social:

Las empresas públicas de mayor eficiencia relativa, tienen sistemas de evaluación de cargos que incluyen los cargos gerenciales, en base a las cuales determina inicialmente el valor de los mismos.

Se procura que sus sistemas de remuneración cumplan con los principios de la competitividad, para atraer y retener el mejor personal disponible; la justicia, a trabajo igual, salario igual; y la equidad, incentivos a los más eficientes. El sistema de remuneración se mantiene actualizado en función de niveles de costo de vida, poder adquisitivo del salario, pero también en función de estimaciones y proyecciones de costos y beneficios bastante tecnificados. Por lo que respecta a las reglas para la administración de los sueldos, se cumplen en presupuestos concretamente estimados, que permiten una ejecución flexible y controlada.

Algunas de estas empresas combinan sistemas de rangos personales con la evaluación de cargos, igualmente, son publicitados entre el personal los beneficios a corto, mediano y largo plazo que la empresa ofrece.

Estabilidad y separación:

El personal más destacado hará carrera, lo cual implica que ésta no solamente es un derecho, sino que representa una expectativa en función del rendimiento.

Una carrera efectivamente lograda da el derecho a una jubilación suficiente. Los jubilados suelen mantener vínculos con la empresa, con la posibilidad de ser contratados temporalmente por ella en condiciones de su circunstancia física y en razón de su especialidad.

Sin embargo, no existe la inamovilidad, ya que una sucesión de evaluaciones negativas de rendimiento, implica un egreso de la organización, con el correspondiente pago de prestaciones.

3.7 COSTA RICA

Desde la independencia de la república se dieron los primeros intentos para legislar y regular al personal de la Administración Pública Costarricense. Pero no es sino hasta 1945 cuando el Lic. Oscar Barahona S. redactó el primer proyecto de Estatuto Civil de la Función Pública.

Conforme al mandato de la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, el 30 de mayo de 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil. Más tarde, el 7 de octubre de 1957, la Ley de Salarios de la Administración Pública se convirtió en conquista importante, sin la cual tanto la clasificación de puestos como en buena medida todo el régimen de servicio civil hubieran permanecido indefinidamente sin progreso alguno.

Todo lo anterior sirvió de base para que a partir de la década de los 60's fuera una realidad.

Así mismo, el país cuenta con una amplia legislación sobre el Servicio Civil que está contenida, en el Estatuto de Servicio Civil el reglamento de ese Estatuto, la ley de Salarios de la Administración Pública y otros decretos y disposiciones específicas. Supletoriamente el código de trabajo complementa la legislación para la administración del personal público.

Esta legislación hace extensivo el régimen de servicio civil a todos los servidores públicos del poder Ejecutivo, incluso al personal docente y a los de las instituciones semiautónomas, explicando que el Servicio Civil del Estado comprenderá a todos los servidores públicos ordinarios, todos los trabajadores al servicio permanente del Estado, incluidas sus autónomas que desempeñen sus cargos de acuerdo con las disposiciones de la ley.

Entre las características más significativas del Servicio Civil de Carrera Costarricense podemos citar:

1. Existe movilidad que permite ascender a las clases superiores.
2. La remuneración está en función directa de la clase y la antigüedad.
3. Los servidores públicos no están organizados en sindicatos y tampoco tienen derecho a huelga.

Costa Rica, cuenta con la Dirección General del Servicio Civil en la cual, el Director de la misma, es de nombramiento por el Presidente de la República, previo concurso por oposición, depende directamente de él y debe reunir los requisitos que la ley determina. Las funciones más importantes de la Dirección son:

- a) Analizar y clasificar los puestos del poder Ejecutivo y, previa valoración de los mismos, asignarla a la Escala de Sueldos de la respectiva ley de salarios.
- b) Reclutar, examinar y seleccionar los candidatos elegibles para los puestos públicos.
- c) Establecer en la administración de personal del Estado, las normas, procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia, tales como la calificación de servicios, el expediente personal y prontuario de cada servidor, y algunos otros formularios de utilidad técnica y administrativa.
- d) Promover y realizar programas de entrenamiento del personal público en servicio.

- e) Atender las consultas que le formulen relacionadas con la administración de personal y la aplicación del Estatuto, su reglamento y la ley de Salarios de la Administración Pública.
- f) Aprobar los reglamentos interiores de trabajo de las dependencias del Poder Ejecutivo a fin de uniformar y coordinar las condiciones de trabajo de las distintas dependencias oficiales.
- g) Levantar las informaciones en las reclamaciones y gestiones de despido que deban ser conocidas y resueltas por el Tribunal de Servicio Civil.

SISTEMAS DE SELECCION

En un principio, el sistema de selección era casi individual, lo cual dió resultados pues conseguia una estrecha relación entre el puesto y el individuo, pero resultó oneroso, dilatado e impráctico, solamente concebido en condiciones como las que prevalecian entonces.

El proceso de selección se inició en 1953, aplicando algunas pruebas de habilidad mental y específicas construídas enteramente en el país, siguiendo patrones internacionalmente aceptados. Se puede resumir la labor realizada indicando que se han preparado pruebas aplicables a la selección de personal para 300 clases diferentes.

El control sobre el Servicio Civil lo efectúa el tribunal del Servicio Civil. Este tribunal administrativo es de nombramiento del Consejo de Gobierno y lo integran tres miembros propietarios y tres suplentes. Un miembro propietario y su respectivo suplente deberán ser abogados, duran en sus cargos seis años, se renuevan uno de los miembros cada dos años y pueden ser reelectos. En el desempeño de su cometido el tribunal goza de independencia funcional y de criterio.

CAPITULO 3

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Nacido en 1807, formándose en "Hailbury College" adquirió desde muy joven una reputación de Administrador inteligente.
 - 2.- Nació en 1818; en 1842 es nombrado Barón, dedicando su vida al Parlamento.
 - 3.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992.
 - 4.- Estatuto del Servicio Profesional Agrario. Diario Oficial de la Federación del 14 de septiembre de 1994.
 - 5.- Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.
 - 6.- Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Diario Oficial de la Federación del 11 de noviembre de 1994.
 - 7.- IDEM; p. 39.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1994."ART. 1º: El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política Exterior de México..."

CAPITULO 4

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL ANALIZADOS.

Una vez que se hizo el análisis del Sistema de Servicio Civil de Carrera en los distintos países, podemos señalar que las características principales de todos estos sistemas de servicio civil, se basan principalmente en el mérito, la igualdad de oportunidades mediante semejantes procedimientos de selección, la capacidad y la permanencia.

Estos sistemas parten de la idea de que para ser funcionario no son suficientes los conocimientos adquiridos en el sistema educativo, sino que es preciso completarlos con temas mas concretos, referentes al funcionamiento del servicio público donde se van a prestar los servicios.

Mediante el siguiente cuadro sinóptico podremos ver sus similitudes y diferencias:

SERVICIO CIVIL DE CARRERA						
PAIS	ESTATUTO	SISTEMA DE RECLUTAMIENTO	SISTEMA DE ASCENSO	CUENTAN CON UN ORGANO CENTRAL	ESTRUCTURA	NEUTRALIDAD POLITICA
INGLATERRA	NO	Examen escrito de cultura general, además es necesario tener conversación libre con el jurado.	Si, mediante trabajos periódicos	Si	Esta estructurado en cuerpos de funcionarios	Si, a los funcionarios de carrera se les impide participar en las elecciones parlamentarias
E.U.A.	NO	Los candidatos tienen que responder a cuestiones practicas, utilizando test psicotécnicos y cuestionarios	Si	Si	Esta estructurado en cuerpos de funcionarios	Si
FRANCIA	Si	Por oposición	Si el funcionamiento tiene una calificación anual que sirve para su ascenso	Si	Los funcionarios están estructurados por categoría, cuerpo, grado y empleo	No, ningún candidato puede ser excluido del acceso a la función pública por convicciones políticas o sociales
ESPAÑA	Si	Se hace a través de concursos de oposición consistiendo en la selección de una o mas pruebas de capacidad	Si el funcionamiento tiene una calificación anual que sirve para su ascenso	Si	Esta estructurados en cuerpos de funcionarios	---

SERVICIO CIVIL DE CARRERA						
PAIS	ESTATUTO	SISTEMA DE RECLUTAMIENTO	SISTEMA DE ASCENSO	CUENTAN CON UN ORGANO CENTRAL	ESTRUCTURA	NEUTRALIDAD POLITICA
VENEZUELA	Si	Consiste en una evaluacion del potencial para hacer una o mas pruebas de capacidad	Si, desde que se inicia se sigue con periodicas y sucesivas evaluaciones de rendimiento	Si	Se basa en una jerarquia de cargos clasificados y especializados	---
COSTA RICA	Si	se realiza aplicando pruebas de habilidad mental y especificas	Si, existe movilidad que permite ascender a las clases superiores	Si	Esta estructurado en clases	No
MEXICO (*Sria. de Relaciones Exteriores)	Si	Se realiza por oposicion, mediante concursos que son organizados en etapas eliminatonas	Si, la comision de personal organiza concursos que permiten ascenso	Si	Esta estructurados por cuerpos y categorias	No

Como se puede observar hay mayores similitudes que diferencias, pero éstas son de suma importancia, pues le imprimen su sello característico a cada sistema.

CONCLUSIONES

Durante el siglo XIX, y a través de las diversas Constituciones que rigieron en México, se puede reconocer en primera instancia la herencia del Juicio de Residencia consistente en hacer efectiva la responsabilidad tanto de los empleados públicos como de los Secretarios de Despacho.

Posteriormente en la legislación de 1814 surgió el Tribunal de Residencia y se controlaron y atacaron los delitos de los funcionarios públicos, principalmente fueron señalados la deslealtad, el autoritarismo y el fraude, es decir, iban en contra de quien fuera corrupto; si se advierte, son delitos que siguen latentes en los servidores públicos de ahora.

De la Constitución de 1824 hasta la de 1857 se consolidó, en cuanto a una ley, lo relativo a la Responsabilidad de los funcionarios y empleados de tal forma que hasta se llegó a reglamentar. Asimismo, a través de este periodo hubo un constante intercambio en cuanto a quién le correspondía la atribución de suprimir los empleos, otorgar sueldos y pensiones, sucediéndose así un cambio constante entre el ejecutivo y el legislativo para llevar a cabo este atributo.

El problema en lo anteriormente mencionado es que no se atribuyó a ningún órgano en específico para que se dedicara de manera exclusiva y controlara todo lo relativo a la gestión del personal empleado por el gobierno y, por lo tanto, muchos de los elementos que formarían parte de un buen sistema de administración de personal quedaron dispersados. Esta situación se vive todavía a finales del siglo XX pues apenas se ha podido mejorar pero con circunstancias que persisten desde el siglo pasado, como por ejemplo que el poder Ejecutivo tiene todavía facultades para nombrar a los funcionarios de alto nivel del gobierno federal.

Por otra parte, con el estudio de los teóricos conocemos la situación que se dió desde la Independencia hasta los inicios del siglo XX con respecto a las condiciones de la burocracia mexicana. Se puede rescatar de cada uno de ellos valiosos conceptos y soluciones a los problemas que ellos plantearon y que si los trasladamos a lo actual en muy poco habría diferencia; lo importante es que de los autores estudiados se puede obtener las cualidades y el perfil, en general, que debe tener un empleado público:

Por parte de Otero, Mora y Díaz Rugama encontramos que un funcionario público debe ser justo, prudente e imparcial; asimismo, tiene que ser honrado y principalmente tener espíritu de servicio. Con respecto a esto último Bulnes también resaltó que la sociedad tenía que ser gobernada por personas que se interesan por el bienestar social, siendo gran aportación de un autor que se dedicó a analizar la burocracia.

Con esto queda claro el que no debe permitirse que un aspirante logre un puesto sin tener aptitudes, sin demostrar que tiene capacidad, por lo que si desea un puesto lo debe conseguir a través del mérito, por lo que resalta que no se aceptan recomendaciones sin presentar los mínimos requisitos para ser aceptado, uno de éstos se recomienda que sea el realizar exámenes que van desde conocimientos mínimos hasta aquéllos mas complejos, de acuerdo al puesto que se desempeñaría. De igual manera, los autores plantean que el empleado debe estar preparado, lo cual significa tener conocimiento en la función pública y que únicamente lo puede obtener en una institución, de ahí que sea importante la formación profesional. Esta preparación y su mejor disposición para trabajar conllevarán a que se dé una eficiencia administrativa.

Por otro lado, se puede identificar que a principios del siglo XX la principal inquietud que se tenía es que no existía un órgano especial que gestionara y controlara al personal de la administración pública. Es, por ende, que se presenta el marco jurídico que normó en esos momentos las relaciones entre el Estado y sus empleados.

Con posterioridad, al presentar cuatro proyectos sobre la instauración y funcionamiento de un Servicio Civil, se rescatan de cada uno de éstos elementos importantes que entre sí refuerzan y dan la pauta para tomarse en cuenta y que puedan ser la base de una Ley, en especial, del Servicio Civil.

Es así como se tiene:

1.- De la Ley del Servicio Civil de San Luis Potosí (1923) resalta:

- a) El ofrecer un seguro, gratificaciones y ahorros a los empleados. Esto se relaciona, principalmente por la cuestión del ahorro, con lo que fue en la época colonial el Montepío.
- b) Se recalca la prohibición de que los empleados participen en actividades políticas.
- c) En esta ley no se hace ninguna distinción del tipo de empleados que son contemplados por la misma.

2.- En el acuerdo de 1934 se observa:

- a) La necesidad de dar seguridad a los funcionarios y empleados en bien de la eficacia de los servicios públicos.
- b) La existencia de comisiones especiales para determinar si el solicitante cumple con los requisitos para desempeñar un puesto; asimismo, se reitera que para ingresar al sistema de Servicio Civil de Carrera es necesario cubrir el requisito de tener conocimientos necesarios par desempeñar funciones determinadas con el puesto.
- c) La especificación de que en esta ley se incluye a todos los empleados públicos a excepción de los de nivel de mando medio y superior, que ese entonces era de Jefe de Oficina, Jefe de Departamento, Directores y Supervisores.

3.- En la ley de 1935 se identifica:

- a) La determinación de derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados en su relación con el Estado.
- b) El sustentar un examen de competencia para desempeñar un cargo, y en los casos de servicios profesionales.
- c) La especificación del tipo de empleado que se incluye en el sistema de Servicio Civil, no tomando en cuenta a los de nivel medio y superior.

4.- En el proyecto de 1952

- a) Destaca el apartado especial sobre las prevenciones para asegurar la independencia entre la política y la administración, en el entendido de la no participación en actos de carácter político, no hacer contribuciones de ninguna especie ni hacer manifestaciones en favor o en contra de autoridad alguna, pero sí puede ejercer sus derechos como ciudadano (por ejemplo votar en las elecciones de los representantes de elección popular).

- b) La creación de un Departamento de Eficiencia, es decir, una instancia que vigile que el empleado tenga las virtudes y facultades mínimas necesarias para desempeñar un puesto a través de mantener niveles mínimos lograr perfeccionamiento en el servicio.
- c) La Ley contempla a todo funcionario y empleado civil, excluyéndose a Secretarios Particulares y Consejeros, así como a las Comisiones Especiales que exigen conocimientos en lo técnico y legal; es decir, a todo empleado que colabore o asesore a los funcionarios de mandos superiores pero que no participen de manera directa dentro de una estructura laboral.

Posteriormente, en 1983, se reconoce lo significativo de la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y de la Dirección general del Servicio Civil, pero si se analizan sus acciones se ve que han realizado una gestión de personal y, realmente, ni siquiera se ha logrado el que presenten un Proyecto de Ley de Servicio Civil para la Federación que sea base y pauta para establecer el sistema de Carrera.

Asimismo, con el análisis de diversos autores y el conocer las diferentes, características y elementos del Servicio Civil, se tiene la posibilidad de ubicar a este sistema dentro de la administración pública con la necesidad de que cuente con tres elementos que se marcan como importantes: la competencia, la igualdad de oportunidades y la neutralidad política.

La competencia relacionada en términos de un mérito, es decir, la selección de un empleado de entre varios candidatos se dará de acuerdo a quién sea el más apto y que este mejor preparado para desempeñar un trabajo; entonces, se identificará al empleado idóneo tomando en cuenta su preparación académica profesional. La igualdad de oportunidades complementa el elemento anterior en la medida en que todos los candidatos se encuentran en las mismas circunstancias para aspirar a un puesto, la diferencia para llegar al mismo será su preparación y capacidad para competir por ello. Con respecto a la neutralidad política se concluye principalmente en el hecho de que el empleado tenga la capacidad de responder a las funciones administrativas propias del puesto que tiene bajo su cargo sin relacionarlo con una actividad política que perjudique el desempeño eficiente de su labor.

Es así como también se presentó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puesto que se reafirma como elemento trascendente para lograr un Servicio Civil debido a que es la norma que señala las responsabilidades políticas, penales y administrativas de los Servidores Públicos y en la que se puede conocer que el empleado debe ser leal, honrado, imparcial, eficaz, cumpliendo así sus obligaciones.

En el Capítulo 3, una vez que se hizo el análisis del Sistema de Servicio Civil de Carrera en los distintos países, podemos señalar que las características principales de todos estos sistemas de servicio civil, se basan principalmente en el mérito, la igualdad de oportunidades mediante semejantes procedimientos de selección, la capacidad y la permanencia.

Por todo lo anterior expuesto, y después de terminar esta investigación de un asunto tan importante para la sociedad, como lo es la Función Pública, pienso que debe ser objeto de una atención prioritaria en la formación de ejecución de los planes de gobierno, puesto que uno de los grandes problemas que en la actualidad tiene planteada nuestra función Pública es el relativo a la carrera administrativa. Por un lado, en la actualidad el tema se encuentra insatisfactoriamente resuelto para el colectivo de los trabajadores de base y de otro no se regula para el de los trabajadores de confianza. En el estado actual de las cosas, gana la carrera el que tiene mayor confianza o intimidad personal con el superior jerárquico. Desde el Secretario de Estado hasta el sub-Jefe del Departamento en su caso, toda pirámide burocrática está sometida al arbitrio de los superiores sube el que vale, dicen promovidos y promotores, es posible, pero también es

más factible lo contrario y ello es sumamente grave, porque sin importar necesariamente el mérito objetivo, vale el que sube.

A esta situación que prevalece en términos generales a pesar de los esfuerzos realizados, en especial a inicios del sexenio del Presidente de la Madrid, se ha llegado en virtud sin duda de razones diversas entre los trabajadores de base y los de confianza, que han creado en el interior de nuestra Función Pública, un gran vacío que cada vez se deja sentir con mayor densidad, lo que ha su vez ha provocado distorsiones y falseamientos en el funcionamiento de nuestra Función Pública, una de la más importantes es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto humana como profesional. Como ya se ha dicho, el trabajador de confianza no tiene carrera administrativa delante de sí, en tanto que las posibilidades de promoción para los de base se clausuran en unos escalones que coinciden, en general, con el rango de Jefe de Oficina, un cargo bastante bajo en la pirámide burocrática.

De igual forma las organizaciones profesionales de la FSTSE, nunca han planteado la necesidad de este Servicio Civil de Carrera dedicándose como un mero apéndice del partido mayoritario; aunado a esto la FSTSE no es representativa del sentir de los mandos medios de la Administración Pública.

Por todo lo anteriormente expuesto, es urgente la creación de una verdadera carrera administrativa, de la que en la actualidad, carecen la gran mayoría de los funcionarios mexicanos, y que resaltan, además, una de sus principales reivindicaciones en orden a conseguir que se establezcan cauces adecuados de promoción y ascenso.

En tanto no se establezca la carrera administrativa con carácter general en nuestra administración pública, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho que le corresponde, en virtud del cual, con arreglo de sus propios méritos y capacidades, pueden aspirar a ocupar mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico. Tal propósito debe ir adornado de algunas acciones imprescindibles, como lo son: la implantación de cauces perfectamente delineados y claramente configurados, que permitan el tránsito del funcionario desde los niveles inferiores hasta los superiores dentro de su grupo de clasificación, escalonamiento de los puestos de trabajo que integran la organización en sentido vertical, con el fin de que el funcionario conozca el horizonte que tiene delante de sí y determinación del sistema de provisión de puestos de trabajo, de tal forma que cada uno corresponda a la finalidad para la que se ha contratado, procurando que el sistema de libre designación se aplique en la excepcionalidad de los casos. Así la libre designación hasta ahora utilizada expansiva y arbitrariamente con perjuicios gravísimos para muchos funcionarios, que se han visto afectados por la otra cara de la moneda, que es la libre remoción, deberá quedar acotada para supuestos muy específicos, que nadie se atreva a discutir.

Un asunto tan delicado como es la carrera de los funcionarios, no puede seguir olvidándose y mucho menos menospreciarse. No sólo porque se trata de una cuestión que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de funcionarios, sino también por su propia trascendencia política; así como por la necesidad de que México cuente con una burocracia cualificada, y una de las características más importantes, para que se pueda tener, sería la de contar con una carrera administrativa por delante de sus pretensiones y aspiraciones profesionales, que dé seguridad en la permanencia y en la promoción, alejada de criterios de afiliación política o lealtad al jefe en turno.

Puesto que da la impresión de que nuestra Función Pública está maquiavélicamente estructurada para que se penalice al inteligente, se postergue al innovador y se represalie al inconformista. Lo que pasa es que, en efecto, de un lado de nuestra organización brillan por su ausencia los cauces objetivos y transparentes de ascenso y promoción, y de otro, los que mandan normalmente se distancian de sus colaboradores y subordinados, cuando no cambian de manera apresurada y sin

contar con un tiempo prudente de estabilidad en el mando. Con estos condicionamientos, el resultado que produce bajo el estado actual de las cosas es un modelo de funcionarios indiferente, profesionalmente desmoralizado e íntimamente insatisfecho como hombre y como miembro de una colectividad.

Todo lo anterior puede ser hoy más verdad que nunca, ya que por donde quiera se advierte pesimismo y derrotismo, quizá porque la situación vigente es tan grave que acaba generando impotencia y decepción.

Por ello, cuando menos hay que apelar a estas causas para de alguna manera explicar el estado de ánimo de nuestra burocracia, que resulta ya inútil ocultar e irresponsable desvirtuar.

En este sentido por tanto, no se trata sólo de sostener posturas de rechazo o disconformidad que puede haberlas, sino más bien de impulsar y defender actitudes serias y responsablemente meditadas, apoyadas en la idea de buscar racionalidad, uniformidad y congruencia al sistema; en base a dos principios rectores que deben primar en la materia: el mérito y la capacidad, pudiéndose dar con esto la homologación de la Función Pública, que sería una de las primeras consecuencias si se llevara a cabo este ejercicio.

Como otro ejemplo de la necesidad del establecimiento del Servicio Civil de Carrera, tenemos esta nota publicada en el periódico Excelsior el día 7 de agosto de 1995, ojalá que se llevara a cabo esta "RENOVACION" y un verdadero cambio en la Administración Pública.

EXCELSIOR Lunes 7 de Agosto de 1995

FSTSE: FIN A LA IMPRODUCTIVIDAD

Luego de darse a conocer, que la burocracia en el país, es ya el 31 por ciento de la fuerza laboral en México, el CEN de la FSTSE, giró instrucciones a sus 84 secretarías generales para "abandonar" viejas prácticas improductivas, retomar y respaldar el llamado del Presidente Ernesto Zedillo a asumir y hacer llegar la cultura laboral al servicio público federal.

Miembros del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE, entrevistados por separado, hicieron saber, que en la renovación, —este año—, de cerca de 20 secretarías generales con igual número de sindicatos, se ha hecho un llamado a impulsar el Servicio Civil de Carrera, con el fin de contar con un mayor número de profesionistas dentro del servicio público federal.

En este sentido, hace unos días, el propio secretario general de la FSTSE, Héctor Valdés Romo manifestó su firme interés y apoyo, para hacer realidad la cultura laboral entre los trabajadores al servicio del Estado, cuando renovó la dirección del Instituto Nacional Tecnológico y de Capacitación Integral de la propia federación.

Allí mismo, Valdés Romo trazó lo que será su política de acción y compromiso, en favor de los trabajadores, al advertir, que los sindicatos están obligados a promover una cultura de la productividad y de calidad, en sus tareas del servicio público.

Respecto a algunos de los sindicatos federados, que se han venido renovando y otros que están por hacerlo, se encuentran el de Comunicaciones y Transportes, PGR, Medio Ambiente y Recursos Naturales

Los que están por cambiar de dependencia nacional son, el de Gobernación, SARH, Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria, Energía y Minas, Profeco e incluso, el Servicio Postal.

Por cierto, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que preside Pedro Ojeda Paullada, mantiene pendientes las resoluciones de aprobación, a los nuevos comités ejecutivos nacionales de los sindicatos de la PGR y SCT. Asimismo, la pugna más pronunciada, en la lucha por la dependencia nacional, está, entre los trabajadores sindicalizados de la Secretaría de Gobernación, y ahora, entre los del Servicio Postal Mexicano.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo, 10ª. edición, Porrúa, México, 1991, 903 pp.
- 2.- Armienta Calderón, Gonzalo y Chanes Nieto, José. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, revista praxis INAP, México, No. 60, 188 pp.
- 3.- Armstrong, William y Grebenik, Eugene. El Informe Fulton, (tres estudios sobre el servicio civil británico), publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, 354 pp.
- 4.- Beyer, William. El Servicio Civil en el Mundo Antiguo, revista de administración pública, INAP, México, enero-marzo, 1981, No. 45.
- 5.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, 6a. edición, La Ley, Buenos Aires, 1964, Tomo I, 565 pp.
- 6.- Bielsa, Rafael. La Función Pública. Depalma, Buenos Aires, 1960, 249 pp.
- 7.- Bulnes, Francisco. El Canibalismo Burocrático, en el porvenir de las naciones latinoamericanas ante las recientes conquistas de Europa y Norteamérica, México, s/f.
- 8.- Bunster, Alvaro y Fix-Zamudio, Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, UNAM, México, 1984, 143 pp.
- 9.- Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública, Porrúa, México, 1988, Tomo I, 595 pp.
- 10.- Castelazo, José R. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público, revista praxis INAP, México, 1985, No. 76, 150 pp.
- 11.- Collado Navarro, Inés y Ramos Montañes, María. Clasificación de Puestos de Trabajo en la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1984, 147 pp.
- 12.- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. La Reforma Administrativa, Caracas, Vol. 6 Tomo I, 1989, 120 pp.
- 13.- Chávez Alcazar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera, en la Administración Pública Mexicana, INAP, México, 1985, 171 pp.
- 14.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP, México, 1990, 167 pp.
- 15.- Del Val, Enrique. Ley Federal de Responsabilidades, Un Código de Conducta, revista de administración pública, INAP, México, enero-junio, 1984, No. 57-58.
- 16.- Díaz Rugama, Alberto. Guía Práctica del Empleado en la República Mexicana, INAP, México, octubre-diciembre, 1982, No. 52

- 17.- Diccionario de Sociología, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 317 pp.
- 18.- Diccionario Enciclopédico Hachette Castell, ediciones Castell, México, 1981.
- 19.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1993.
- 20.- Diccionario Porrúa, Porrúa, México, 1981.
- 21.- Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, INAP, México, 1972, 122 pp.
- 22.- Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencia de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, revista de Administración Pública, INAP, México, enero-junio, 1984, No. 57-58.
- 23.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 26a. edición, Porrúa, México, 1987, 506 pp.
- 24.- S. Mosher y S. Cimmino. Ciencia de la Administración, Editorial Rialp, S. A., Madrid, 1961.
- 25.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Servicio Civil de Carrera Municipal, INAP, México, abril-septiembre, 1984, No. 14-15, 244 pp.
- 26.- Guerrero, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, 431 pp.
- 27.- Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1988, 709 pp.
- 28.- Haro Belchez, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional, IAPEM, México, 1991, 157 pp.
- 29.- Horí Robaina, Guillermo. Las Relaciones de Trabajo y la Reforma Administrativa, revista de Administración Pública, INAP, México, enero-marzo, 1981, No. 45.
- 30.- Jornadas Administrativas del INAP, Col. de Conferencias y Documentos. México, 1978, 212 pp.
- 31.- López Portillo, José y Carrillo Castro, Alejandro. Como Reformar la Administración Pública, revistas praxis, INAP, México, No. 10, 1978, 29 pp.
- 32.- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Harla, México, 1991, 337 pp.
- 33.- México a través de los Siglos, Enciclopedia, Editorial Cumbre, México, 1979.
- 34.- C. Rolland. El Desastre Municipal en la República Mexicana, 3a. edición, Publicaciones Rolland, México, 1952, 140 pp.
- 35.- Mora, José María Luis. Discurso sobre los Perniciosos Efectos de la Empleomanía, revista de Administración Pública, INAP, México, No. 50, 1982.
- 36.- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración del Personal Público en México, revista de administración Pública, INAP, México, julio-septiembre, 1979, No. 39.

- 37.- Moreno Rodríguez, Rodrigo. El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado, revista praxis ADAAP INAP, México, 1981, No. 42.
- 38.- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública II, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, 213 pp.
- 39.- Otero, Mariano. Consideraciones sobre la situación Política y Social de la República Mexicana en el año de 1847, Porrúa, México, Tomo I, 1967.
- 40.- Programa de Asistencia técnica de las Naciones Unidas. Manual de Administración Pública, Naciones Unidas, 1959, 152 pp.
- 41.- Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, revista política social, Instituto de Estudios Sociales Políticos y Económicos del PNR, México, Tomo I, No. 4, 1935.
- 42.- Quiroga Leos, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México, 1984, No. 14-15, 244 pp.
- 43.- Ramírez Gronda, Juan D. Diccionario Jurídico, 10a. edición, Heliasta S.R.L., Argentina, 1988, 406 pp.
- 44.- Riva Palacio, Antonio. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, revista praxis INAP, México, No. 60, 1984.
- 45.- Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. La Política Exterior, Secretaría de la Presidencia, México, Tomo 3, 1976, p. 271.
- 46.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975, Porrúa, México, 1976, 942 pp.
- 47.- Legislatura de la Cámara de Diputados. Historia Constitucional 1812-1842, en México a través de sus constituciones, México, Tomo I, 1967.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994.
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral, México, 1992, 107 pp.
- Estatuto del Servicio Profesional Agrario, 2a. edición, Procuraduría Agraria, México, 1994, 47 pp.

- XXVII Congreso Constitucional del Estado, Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí, México, decreto 157, julio 31 de 1923.
- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (dic-1994)
- **Dianos Oficiales:**
- **12/abril/1934.** Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.
- **21/marzo/1940.** Ley de Responsabilidad de los Funcionarios.
- **25/enero/1993.** Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- **29/junio/1983.** Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.
- **24/enero/1984.** Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- **19/junio/1984.** Reglamento interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.
- **29/julio/1985.** Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- **24/febrero/1992.** Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- **4/enero/1994.** Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- **11/octubre/1994.** Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- **11/noviembre/1994.** Acuerdo por el que se establecen las reglas del sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- **28/diciembre/1994.** Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.