



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“IMPLICACIONES SOCIALES Y  
ECONÓMICAS DE LA LEY DEL SERVICIO  
PROFESIONAL DE CARRERA EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**MARÍA MAGDALENA MARTÍNEZ AGUILAR.**

**ASESOR: LIC. MARIO E. ROSALES  
BETANCOURT**

**Octubre 2006**



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.

**“LA TRAGEDIA DE LA VIDA NO CONSISTE EN DEJAR DE  
ALCANZAR UNA META, SINO EN CARECER DE METAS  
QUÉ ALCANZAR”**

Reme

A mi ser Supremo que es DIOS, que alumbra mi camino, mi alma, y mi ser.

A mi madre Hortensia Aguilar, que me dio la vida, me enseñó a dar mis primeros pasos, me motivo a terminar mi carrera.

A mi padre Santiago Martínez Quintana, un ejemplo a seguir, siento una gran admiración y respeto, gracias por haberme dado una educación basada en principios y valores, por su amor, cariño, comprensión, por sus sabios consejos y especialmente por su grandísimo apoyo económico y moral en toda mi formación escolar.

A mis PADRES en conjunto quiero agradecerles lo que soy, que a pesar de todos los dolores de cabeza que les he dado, saben perfectamente todo lo que significan para mí, que nunca olviden que los AMO con todo mi corazón.

A mis hermanos Maria Elena, Juan Y Daniel Martínez Aguilar, por crecer junto a ellos, aunque somos de diferentes caracteres, pero sabemos que siempre pase lo que pase, vamos a estar juntos y que tengan presente que los quiero mucho.

A mi moshita Daniela, por ser un angelito caído del cielo, por ser una bendición para la familia completa, por darme el privilegio de conocer tu risa, tu alegría, tu ternura, por toda la paz que transmite tu ser, gracias mi princesita por ser mi rayo de luz.

A mis abuelitos Josefina Aguilar Medina, Romana Quintana Hernández y Juan Martínez Cruz +, por ser los pilares más importantes de toda la familia, gracias por sus consejos, por su cariño

A mi mejor amiga Judith Martínez Barrios +, donde quiera que estés, por estar conmigo cuando más te necesite, por tus consejos, por enseñarme a ser perseverante.

A mis primos Leticia Escobar Martínez y Miguel Ángel Martínez Quintana, por ser mis hermanos del alma, mis confidentes, son muchas las ocasiones en que hemos reído y llorado juntos, y lo más importante son mis cómplices de parranda, por eso y más los adoro.

A todos mis tíos, mis primos y mis sobrinos, a toda la familia completa, pero en especial a Aurora Martínez Quintana, por que me apoyo en todo momento, en tramites de mi escuela, CCH, ENEP, exámenes médicos, siempre se intereso por mi salud.

A todos mis amigas Lau, Ana, Sussy, Giovanna por contar con ellas y no del 1 al 10, sino por contar en todo momento con su apoyo, su compañía, su entereza, su amistad leal y sincera, como yo en todo momento se las ofrezco.

Por los ausentes, por que me dejaron una lección de vida, gracias por ayudarme a construir mis cimientos y gracias a ello, aún sigo firme y de pie, gracias aunque nuestras líneas del destino no vuelvan jamás a unirse, pero siempre van a estar en mis oraciones, que Dios los bendiga.

Gracias a la UNAM por darme la oportunidad de ser parte de ésta Gran Institución, por darme las bases, los conocimientos a través de excelentes catedráticos que contribuyeron a darme una formación profesional, por todo eso MIL GRACIAS

Gracias por TODO amor.

## **INDICE**

### **CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL**

I.1 DERECHO	1
I.2 DERECHO DEL TRABAJO	13
I.3 DERECHO BUROCRÁTICO	33
I.4 TRABAJADOR	35
I.5 SERVICIO PÚBLICO	36
I.6 SERVIDOR PÚBLICO	38
I.7 EL ESTADO COMO PATRON	40
I.8 SERVICIO CIVIL DE CARRERA	42

### **CAPÍTULO II. EL SERVICIO PÚBLICO**

II.1 DEFINICIONES	45
II.2 TEORÍAS	50
II.3 ANÁLISIS DEL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO	58

**CAPÍTULO III  
EL SERVIDOR PÚBLICO**

III.1 PANORÁMICA GENERAL	61
III.2 SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO	69
III.3 MARCO JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO	73

**CAPÍTULO IV  
MARCO INSTITUCIONAL**

IV.1 PODER EJECUTIVO	82
IV.2 PODER LEGISLATIVO	83
IV.3 PODER JUDICIAL	95

**CAPÍTULO V  
PROPUESTA DE LA REAL OBSERVANCIA DEL SERVICIO CIVIL  
DE CARRERA EN MÉXICO**

V.1 LA NUEVA DENOMINACIÓN DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	104
V.2 SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO	126

V.3 LA APLICACIÓN POR EXCEPCIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO	134
V.4 LA NO OBSERVANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO, COMO UNA SITUACIÓN GENERAL	146
V.5 EFECTOS LABORALES DE LA REAL APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.	152
CONCLUSIONES	162
BIBLIOGRAFÍA	166

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo de investigación, se llevara a cabo un estudio integral de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con el objeto de proponer que dicho ordenamiento jurídico se aplique tal y como lo prevé dicho ordenamiento jurídico.

En México como ya es costumbre se han formulado una gran variedad de proyectos, los cuales han surgido por modelos extranjeros y esta vez no pudo ser la excepción, ya que desde el año de 1934 se a tratado de implementar la eficiencia del servicio publico.

La ley aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de abril del 2003, estableció las reglas de operación y fijo los medios institucionales para garantizar su cumplimiento, empero la experiencia organizacional demuestra que el primer obstáculo y, en ocasiones el más importante, en la implantación de una nueva política pública proviene de quiénes han de llevarla a cabo, como efecto de la combinación entre la falta de información sobre sus propósitos y la inercia de las rutinas ya conocidas.

La Expedición de la Ley del Servicio Profesional de carrera es un gran paso, y se puede decir que es la primera etapa de un camino largo que recorrer.

En México ha sido instituida la carrera Administrativa con el nombre de Servicio Profesional de Carrera, que también se le ha conocido como Servicio Civil.

Para algunas personas la carrera administrativa inspira la idea de exotismo , privilegio y exclusividad, si no de franca estilización. En México de hoy en día, el sistema de botín está tan arraigado como lo estuvo en Estados Unidos, erradicarlo será tarea difícil y perseverante , pues



la empleomanía y el aspirantismo siguen gozando de tanta salud , como la tenían cuando fueron gestados como efecto de la disolución de la carrera administrativa.

Con el Servicio Profesional de Carrera se pretende contratar a los mejores servidores públicos, que sean debidamente capacitados para el puesto en base a los principios de legalidad, eficiencia, honradez, lealtad.

También es importante señalar que, en el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en su conjunto, es necesario prever la existencia de un periodo de transición que contenga un proceso de ajustes y de correcciones del sistema que nos lleve al escenario final en que este sistema se opere con la mayor normatividad.

# **CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL**

## **I.1 DERECHO**

Podemos establecer una clasificación formal en dos grupos: significaciones o proposiciones enunciativas y significaciones o proposiciones normativas.

Las primeras son aquellas que denotan en que consiste un ser, qué es una realidad, la existencia de un hecho, el modo de regular el acontecer de unos fenómenos entre otros aspectos.

Las proposiciones normativas hacen mención a un deber ser, establecen un comportamiento como debido, enuncian lo que debe ser cumplido, aunque pudiera ser que esa disposición nunca se hubiera observado, ni se vaya a observar; entre ellas podemos señalar a las normas jurídicas, a la moral, y los usos sociales.

El derecho natural ha sido tema de estudio de filósofos, teólogos y juristas, dando lugar a apasionadas polémicas al respecto.

Desde épocas antiguas, existe la creencia de que existe un Derecho basado en lo más íntimo de la naturaleza del hombre, como ser humano y colectivo.

Este derecho, debe ser entendido como natural, permanente y eternamente válido, el cual era independiente de las leyes escritas; ideas generales de justicia y de Derecho que habrían de servir como justificación de toda forma de Derecho Positivo.

El hombre debe ser considerado con cualidades específicas, es decir que posee razón, hecho que lo

hace saber que tiene una especial naturaleza para autocalificarse como un ser **que merece un trato de acuerdo a su naturaleza humana.**

La naturaleza es algo derivado de Dios, por esa razón, es posible afirmar que el Derecho Natural, es el conjunto de principios con el que el Ser Supremo dotó a los hombres para que estos se conduzcan a una vida pacífica y procuren su perfeccionamiento terrenal; en este caso estamos ante una concepción teológica, pero diversa al pensamiento de los racionalistas, para los que la naturaleza es la razón humana.<sup>1</sup>

Según el citado maestro Eduardo García Máynez, el Derecho Natural es un orden intrínsecamente justo y que existe al lado o por encima de lo positivo.<sup>2</sup>

En opinión de Rafael De Pina:

“El Derecho Natural es el conjunto de normas que los hombres deducen de la intimidad de su propia conciencia y que estiman como expresión de la justicia en un momento histórico determinado”<sup>3</sup>

Igualmente Fernando Flores Gómez González, define así al Derecho Natural:

“Es el conjunto de principios que el hombre posee por su propia naturaleza individual y social. Derechos inviolables e intangibles que sirven de límite al poder de los gobernantes y que ellos están obligados a reconocer”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio Del Derecho. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. 29° Edición. Pág.10.

<sup>2</sup> Ibidem. Pág. 11.

<sup>3</sup> DE PINA, Rafael. Elementos de Derecho Civil. Tomo I: Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1990. 11° Edición. Pág. 50

<sup>4</sup> FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y otro. Nociones del Derecho positivo Mexicano. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997. 18° Edición. Pág. 39

La palabra norma significa Regla de conducta, porque impone deberes y otorga derechos. Las normas son las hormas, es decir las directrices, los caminos que ha de seguir el hombre para el mejor desarrollo de la sociedad, sin las normas, los hombres volverían al estado primitivo de lucha, pues no tendrían patrones para ordenar su convivencia.

La vida normativa en consecuencia, esta ubicada en todas aquellas disposiciones morales, jurídicas, sociales y religiosas que imponen o condicionan la conducta de los seres humanos.

**NORMAS JURÍDICAS.** Son aquellas disposiciones que el Poder Público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos Judiciales. El conjunto de las Normas Jurídicas constituye el Derecho.

Las normas jurídicas tienen como meta, el encauzamiento de la vida en sociedad, pudiéndose determinar que para llegar a la paz y al respeto de unos a los otros, y de estos con aquellos que exige la sociedad, se necesita un conjunto de normas jurídicas, es decir del Derecho.

El Derecho es algo que únicamente corresponde a los hombres, pues los demás seres vivos del mundo de la naturaleza están en constante lucha, y destrozándose unos a otros, porque les faltan o carecen de normas jurídicas.

**NORMAS MORALES.** El hombre es libre interiormente, está investido de ser él mismo la causa primera de sus acciones. A pesar de esta independencia, está sometido por su naturaleza a ciertos deberes, es decir a la necesidad moral de hacer o no hacer alguna cosa.

Dicho de otra forma, la moral está formada por el conjunto de principios internos de la conducta humana que indican cuáles son las acciones buenas o malas, para hacerlas o evitarlas

Estos deberes interiores o morales no tienen más sanción en caso de incumplimiento, que el fuero interno en el remordimiento de conciencia; no producen la facultad o el derecho de exigir su cumplimiento.

**NORMAS RELIGIOSAS.** Las religiones establecen una serie de disposiciones para que sus fieles alcancen la meta determinada.

Reglas que estiman emanan de un Ser Superior; consideran además de la conducta de los hombres con sus semejantes, la conducta de éstos para con Dios.

Suponiendo que el individuo no da cumplimiento debido a uno de estos preceptos religiosos, el castigo será eminentemente espiritual, en virtud de que ya no verá la luz prometida, no alcanzará el fin que le han enunciado, es decir, el castigo está relacionado exclusivamente con lo prometido para el creyente.

**NORMAS DE TRATO SOCIAL.** Este tipo de normas responden a la denominación de usos o convencionalismos sociales, reglas de trato social y también reglas de trato externo.

Estas reglas suelen aparecer en forma consuetudinaria, como mandatos de la colectividad, como comportamientos necesarios en algunos grupos sociales, por último se conciben como las prácticas admitidas por la sociedad.

Ejemplo de dichas normas, serían el decoro, la caballerosidad, la finura, la decencia, la cortesía, la urbanidad, la etiqueta, la gentileza, la corrección de maneras, el bien hablar entre otros.

En caso de incumplimiento de estas reglas de trato social, no existe sanción judicial, sino que el infractor será mal visto, censurado o repudiado por parte del grupo social de que éste se trata.

Según se ha visto, las normas morales suelen llamarse imperfectas, porque no producen la facultad de exigir su cumplimiento.

Un deber moral consiste por ejemplo en dar limosna, empero, nadie puede obligarnos a que la demos.

Lo contrario sucede con los deberes jurídicos o también designados perfectos, en virtud de que existe la posibilidad de exigir su cumplimiento.

Lo explicado, por supuesto no quiere decir que la Moral y el Derecho se opongan entre sí, por el contrario, estos órdenes tienen la más íntima relación; es decir la Moral manda y prohíbe, todo lo que ordena prohíbe el Derecho. Además las normas jurídicas tienen como directriz, el elemento que guía a las normas morales.

Sin embargo, entre la Moral y Derecho, además de la relación existente entre ambos, igualmente hay diferencias perfectamente determinadas.

**El Derecho es bilateral, coercible, heterónimo y externo.**

**La Moral en cambio es unilateral, incoercible, autónoma e interna.**

Como primera diferencia entre Moral y Derecho, encontramos que los preceptos morales son unilaterales y los deberes jurídicos son bilaterales.

En los primeros frente al sujeto a quien obligan, no existe otro autorizado para exigir su cumplimiento.

La bilateralidad en el Derecho estriba en que impone deberes, al mismo tiempo que conceden derechos, es decir, frente a la persona que se encuentra jurídicamente obligada, existe otra con el derecho correlativo de exigirle el cumplimiento de dicha obligación.

La incoercibilidad de la Moral consiste en que su cumplimiento ha de ser espontáneo, no puede compelerse al obligado a que cumpla el precepto ético por la fuerza judicial.

El Derecho, en cambio, es coercible porque existe la posibilidad de obligar al cumplimiento de la obligación de manera no espontánea, aún contra la voluntad del que la ha violado; es pues, la facultad que existe de hacer valer el Derecho, con la intervención de las autoridades judiciales, en los supuestos en que no sea cumplido de manera espontánea.

La Moral es autónoma, en virtud de que para ser obligatoria, es necesario el reconocimiento del sujeto, el autor de la regla, es el mismo que debe cumplirla.

El Derecho en cambio, no se origina en la propia conciencia de quien debe cumplirlo, sino que emana de voluntades diferentes, es decir, las normas jurídicas son creadas por el legislador, para que las observen todos los miembros de la colectividad, independientemente de lo que piensen, quiéranlo o no.

La Moral no considera más que la conducta interior de los hombres que determinan su actuación. El Derecho sólo califica los actos externos sin importar la causa psíquica que los produce.

Si el poder público, a cuyo cargo está la creación y la ejecución de las normas jurídicas mediante los órganos específicos, pudiera a través de los mismos imponer la manera de ser interna de los hombres, la Moral se estaría en una situación de dictadura absoluta e irracional, pues se privaría a la humanidad del inviolable derecho de concebir ideas, circunstancias que lo caracterizan y lo distinguen de los demás seres de la naturaleza.

Consecuentemente por Derecho podemos concebir el conjunto de las normas jurídicas que regulan la vida de los hombres en sociedad, pero aunque todo el orden jurídico compone el Derecho, éste se suele dividir para su estudio en Subjetivo y Objetivo.

El Derecho Subjetivo es el conjunto de facultades que los individuos tienen frente a los demás individuos, o bien frente al Estado.

El Derecho Objetivo es el conjunto de normas jurídicas que en sí forman la maquinaria jurídica.

El Derecho Subjetivo se clasifica en:

Derechos Políticos  
Derechos Públicos y  
Derechos Civiles.

Los **Derechos Civiles** se subdividen a su vez en Personales y Patrimoniales, clasificándose a los Patrimoniales a su vez en Reales y De Crédito.



Los **Derechos Subjetivos Políticos** son Derechos del ciudadano para participar en la vida política de su país, en sus diferentes manifestaciones.

Los **Derechos Subjetivos Civiles** son los que tienen los individuos en su carácter particular o privado; por ejemplo el derecho que tienen los hijos de pedir alimentos a sus padres, el derecho que tienen para usar su nombre y el derecho a unirse en matrimonio.

Los **Derechos Subjetivos Personales** son los que se refieren a la persona misma, no pueden desligarse del individuo como ocurre con el nombre, los Derechos Subjetivos Patrimoniales siempre son de carácter fundamentalmente económico.

Los **Derechos Subjetivos Patrimoniales**, se subdividen en Reales y de Crédito. Los primeros son los que conceden a su titular un poder directo sobre la cosa material sobre la cual recae el derecho. Los segundos son aquellos que facultan a una persona para exigir a otra, el cumplimiento de una obligación.

El **Derecho Objetivo** se subdivide en Interno o Nacional y Externo o Internacional. El primero establece situaciones jurídicas que ocurren dentro del Estado; el segundo en cambio regula situaciones jurídicas que se llevan a cabo entre países distintos, o bien entre ciudadanos de distintas nacionalidades.

El derecho objetivo se subdivide también en Derecho Público y Derecho Privado.

La referida clasificación obedece más a razones reales, que a razones didácticas, pues muchos son los autores que han escrito al respecto, sin llegar a una conclusión semejante, en virtud de que el tema es

verdaderamente apasionante y su discusión obedece a muchos criterios.

Eduardo García Máynez al respecto, nos explica lo siguiente:

“Mientras ciertos autores como Radbruch, estiman que dichos conceptos son categorías apriorísticas de la ciencia del Derecho, otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política y no pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de identificación.

Duguit por ejemplo, cree que tal criterio posee interés práctico. Gurvitch niega la posibilidad de establecerlo con notas de naturaleza material, y Kelsen declara que todo Derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, por ende, Derecho Público”<sup>5</sup>.

La separación del Derecho en Público y Privado, resulta lógica si consideramos que los hombres en su continuo actuar en sociedad lo hacen en dos aspectos diversos, es decir, son individuos considerados como tales; además de que forman parte de una comunidad denominada Estado.

Resulta pertinente señalar que la división que estamos señalando, ha variado en el transcurso del tiempo, desde que se originó en Roma, pues muchas ramas del Derecho que nosotros consideramos Público, fueron consideradas como Privado en la época antigua.

Existen algunas ramas jurídicas que no se encuentran claramente definidas o determinadas respecto a qué clase de Derecho pertenecen, sino por el contrario encontramos que tienen elementos Públicos y Privados.

---

<sup>5</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Op.Cit. Pág. 131.

Según Fernando Floresgómez González, el Derecho Público está compuesto por el conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación de los individuos frente al Estado, así como las relaciones de los Estados como entidades soberanas entre sí, es decir, cuando existen relaciones entre particulares con el Estado, pero considerado éste como su potestad soberana, o bien de Estado a Estado.<sup>6</sup>

El Derecho Publico se Subdivide en las siguientes ramas:

**Derecho Administrativo.** Conjunto de reglas que regulan los servicios públicos, o bien conjunto de normas que regulan la organización y funciones del Poder Ejecutivo.

**Derecho Constitucional.** Regula la estructura de la Administración Publica, así como el funcionamiento de los órganos políticos supremos; establece también la situación del ciudadano frente al Estado; además señala la forma de gobierno.

**Derecho Penal.** Comprende el conjunto de normas que establecen los delitos, así como la sanción correspondiente.

En el derecho penal están comprendidas una serie de disposiciones que se aplican a los sujetos activos del delito.

**Derecho Procesal.** Es el conjunto de normas jurídicas que regulan los procedimientos que debe seguirse para hacer posible la aplicación del Derecho.

**Derecho Agrario.** Regula todas aquellas relaciones de Derecho, derivadas de la actividad agrícola.

---

<sup>6</sup>FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando. Op. Cit. Pág. 45.

**Derecho Internacional Público.** Conjunto de reglas jurídicas que fijan los derechos y los deberes de los Estados.

El citado autor Fernando Floresgómez González, define el Derecho Privado de la siguiente manera:

“Lo componen aquellas normas jurídicas que regulan las relaciones de los individuos en su carácter particular, establece pues, las situaciones jurídicas de los particulares y sus relaciones recíprocas.

Además de tutelar las más íntimas relaciones de los individuos, el Derecho Privado regula las actuaciones de éstos con el Estado, pero cuando no hace sentir su potestad soberana, sino que las relaciones son de igual a igual. A medida de ejemplo podemos citar una compra venta que efectúan el Estado y los particulares; en este caso, la operación no se ve afectada por el poder del Estado, sino que sigue los mismos pasos de cualquier compra venta entre simples ciudadanos.”<sup>7</sup>

El Derecho Privado se subdivide en las siguientes ramas:

**Derecho Civil.** Establece las relaciones privadas de las personas entre sí. Regula las relaciones de familia y la protección de los intereses particulares.

---

<sup>7</sup> Ibidem. Pág. 46.

El Maestro Felipe López Rosado al respecto nos explica lo siguiente:

“Se atribuye al Derecho Civil la regulación de las siguientes relaciones:

1. Las derivadas del hecho de la existencia de personas humanas o jurídicas consideradas en sí mismas.
2. Las que se originan de la actividad económica de dichas personas; derechos reales, obligaciones, contratos, etc.
3. Los que engendran la existencia de la familia.
4. Los que se derivan de la muerte de las personas; Derecho Sucesorio, etc.”<sup>8</sup>

**Derecho Mercantil.** Conjunto de normas jurídicas que regulan los actos de comercio y a los comerciantes en el ejercicio de sus actividades.

**Derecho Internacional Privado.** Conjunto de normas jurídicas que rigen a los individuos nacionales cuando se encuentran en otro Estado; es decir, cuando existen situaciones jurídicas entre personas de diversas nacionalidades, precisamente el derecho aplicable es el Internacional Público.

Para quien formula este trabajo de investigación, la definición de Derecho puede ser la siguiente:

**Derecho** es el conjunto de normas bilaterales, heterónomas, externas y coercibles, que regulan la actividad del hombre en su ámbito externo; las cuales

---

<sup>8</sup> LÓPEZ ROSADO, Felipe. El Hombre y el Derecho. Editorial Panorama. México Distrito Federal 1978. Pág. 24.

deben servir para hacer realidad la justicia y el desarrollo respetuoso de quienes forman el núcleo vital del mundo: LA SOCIEDAD.

El Derecho Mexicano, es el conjunto de normas que constituyen el ordenamiento jurídico vigente en México. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es una República representativa, democrática y federal, constituida por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental recogidos en su artículo 40, es decir, es la reunión de 31 Estados y un Distrito Federal.

## **I.2 DERECHO DEL TRABAJO**

Es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual.

Es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directamente o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social.

Precisa señalar no obstante, que para una visión integral del Derecho del Trabajo, deberá ser entendido como ordenamiento positivo y como ciencia.

Es decir como un cuerpo normativo que regula la esencia del trabajo, con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales.

Como ciencia, articulada en un sistema de conocimiento, orgánico y comprensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la vida laboral.

La aparición de grupos sociales homogéneos y la concientización de clase como consecuencia del industrialismo liberal, operan un movimiento socializador que transforma de esencia, la concepción de la vida social y del Derecho.

En efecto, el interés prioritario de estos grupos se antepone al transpersonalismo material y a la defensa del derecho individual, determinando por una parte, la intervención del Estado en las economías particulares y por la otra, la creación de un estatuto tutelar, protector de la condición de los trabajadores: el **Derecho del Trabajo**.

En su estructura general, el Derecho del Trabajo abarca las siguientes disciplinas.

- a. El Derecho Individual del Trabajo que comprende, a su vez, la autonomía privada en las relaciones laborales; las condiciones generales de trabajo y los regímenes especiales de trabajo
- b. La Previsión Social, dentro de la que se incluye el trabajo de mujeres, el estatuto laboral de los menores, el Derecho habitacional, el régimen sobre la higiene y seguridad, la capacitación profesional y los riesgos de trabajo.
- c. El Derecho Sindical que incluye la organización profesional, el pacto sindical o contrato colectivo de trabajo y el Derecho de Huelga.

d. La Administración Laboral que comprende la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo, y.

e. El Derecho Procesal del Trabajo.

Como ordenamiento que atiende a las personas como bien fundamental y aspira a su mejoramiento moral y espiritual, el Derecho del Trabajo ya no puede concebirse como el estatuto que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones.

No constituye tampoco, la regulación formal de las conductas exteriores en las relaciones obrero – patronales. Por su pretensión de realizar el bien común y la dignificación de los trabajadores, un importante sector de la doctrina lo considera como una subespecie del llamado Derecho Social, un *tertium genus* insertado en la dicotomía tradicional Derecho Público- Derecho Privado.

Dentro de las corrientes doctrinales que explican los fines del Derecho del Trabajo, un buen sector resalta su carácter tuitivo y nivelador, destinado a concordar la acción contrapolarada de los trabajadores y de los patrones, mediante una mutua comprensión de intereses.

Por tal razón se ha afirmado que si su origen fue clasista, el Derecho del Trabajo fue evolucionando hacia un nuevo ordenamiento de superestructura, dirigido a superar la tensión entre las clases, es decir socialmente calculador y de equilibrio, para armonizar las relaciones entre los factores de producción.

En sentido inverso, otra corriente de autores estima que la lucha de clases por su carácter irreconciliable, atribuye al Derecho del Trabajo no tan sólo la función de tutelar, nivelar y dignificar a los trabajadores, sino también



de promover su reivindicación total mediante la instauración del Estado socialista.

Una tercera corriente doctrinaria, atendiendo al carácter clasista, esencialmente proletario del Derecho del Trabajo, le atribuye dos fines esenciales:

**Un fin económico**, inmediato, destinado a nivelar la condición de los trabajadores, garantizándoles una vida humanitaria y decorosa.

**Otro fin político** y mediato, orientado a la reivindicación social de los trabajadores mediante la instauración de un régimen más justo y más perfecto.

En principio, trabajo es el esfuerzo realizado para asegurar un beneficio económico.

Además es uno de los tres factores principales de producción, siendo los otros dos, la tierra (o recursos naturales) y el capital.

En la industria, el trabajo tiene una gran variedad de funciones, que se pueden clasificar de la siguiente manera: producción de materias primas, como en la minería y en la agricultura; producción en el sentido amplio del término, o transformación de materias primas en objetos útiles para satisfacer las necesidades humanas; distribución o transporte de los objetos útiles de un lugar a otro, en función de las necesidades humanas; las operaciones relacionadas con la gestión de la producción, como la contabilidad y el trabajo de oficina; y los servicios, como los que producen los médicos o los profesores.

Muchos economistas diferencian entre trabajo productivo y trabajo improductivo.

El primero consiste en aquellos tipos de manipulaciones que producen utilidad mediante objetos.

El trabajo improductivo, como el que desempeña un músico, es útil pero no incrementa la riqueza material de la comunidad.

A raíz de la Revolución Industrial a finales del siglo XVIII, casi todos los trabajadores estaban empleados mediante el sistema fabril y prácticas similares.

Estos trabajadores estaban explotados económicamente y padecían enfermedades, discapacidades o desempleo. A principios del siglo XIX, la creciente oposición a los costes sociales del capitalismo extremo, debido a la filosofía del *laissez - faire*, provocó el desarrollo del socialismo, así como el de movimientos que luchaban contra los excesos cometidos, como en el caso del trabajo infantil.

Los trabajadores empezaron a asociarse en sindicatos y cooperativas que les permitieron participar en distintas actividades políticas y protegerse con medios económicos y políticos.

Las leyes que regulan el trabajo muestran el éxito y la fuerza de la moderna organización de los trabajadores, al igual que la negociación colectiva y los acuerdos de *closed shop* muestran sus carencias. La economía industrial es ahora una parte integral de las modernas prácticas económicas.

Etimológicamente, la palabra trabajo proviene del latín *tripalium*, “aparato para sujetar las caballerías, de *tripallis*, de tres palos” y como “esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza”

Históricamente, el vocablo trabajo ha tenido varias connotaciones: en el Antiguo Testamento, se entiende como castigo; en el régimen corporativo, en los colegios romanos, el hombre estaba vinculado al trabajo durante toda su vida, incluso sus hijos quedaban ligados a la corporación.

En 1776 Turgot, en su edicto, señaló la libertad de trabajo como un Derecho de la Burguesía.

Según Carlos Marx: “El proletario aporta la fuerza del trabajo al proceso de producción.”<sup>9</sup>

En el Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial (1919) se señala:

“El principio rector del Derecho Internacional del Trabajo consiste en que el trabajo no debe ser considerado como mercancía o artículo de comercio”<sup>10</sup>

Este principio después lo adoptó la Organización de los Estados Americanos.

En México, el artículo 3°, de la Ley Federal del Trabajo (LFT) señala:

“El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

---

<sup>9</sup> Cfr. GARRIDO RAMON, Alena. Derecho Individual del Trabajo. Oxford University Pres. México Distrito Federal 1999. Pág. 1.

<sup>10</sup> Cfr. LEMUS RAYA, Patricia. Derecho del Trabajo. Editorial Trillas. México Distrito Federal 2000. Pág. 28

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Así mismo es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores”

El trabajo es el eje de una serie de relaciones sociales.

Néstor de Buen Lozano, señala que esas relaciones se clasifican en nuestro derecho en:

1. Relaciones con otra persona, que es el trabajador y el empleador, de las que la primera es persona física y la segunda física o jurídico – colectivo.
2. Relaciones entre un trabajador y la unidad económica empresarial, el concepto de empresa como unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios;
3. Relaciones con los grupos sociales, entre el trabajador y el sindicato de trabajadores;
4. Relaciones con el Estado, que puede intervenir como empleador (Artículo 123 constitucional apartado B, trabajadores al servicio del Estado) o como empleador a través de organismos descentralizados, por ejemplo el Instituto del Seguro Social, el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, o también organismos de participación estatal, como PEMEX, Compañía de Luz y Fuerza del Centro de Liquidación ( a estos se les aplica el inciso A del artículo 123 Constitucional) como órgano fiscalizador de las relaciones obrero - patronales en el campo de la previsión social, como árbitro investido de imperio y coacción en los conflictos individuales y colectivos, ya que el Estado integra junto

con los representantes del trabajo y el capital las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como órgano de registro de los sindicatos, federaciones y confederaciones.<sup>11</sup>

El derecho de Trabajo, ha sido denominado Derecho Obrero, Derecho Industrial y Derecho Laboral, denominaciones todas ellas tachadas de clasistas y poco claras, por ello prevalece la de Derecho del Trabajo.

Los autores españoles Martín Granizo y González Rotvos definen el Derecho Social diciendo que esta rama de la ciencia jurídica, es desde el punto de vista objetivo:

El Derecho Social debe entenderse como el conjunto de normas o de reglas dictadas por el Poder Público para regular el régimen jurídico social del trabajo y las clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores, y desde el punto de vista subjetivo, la facultad de hacer, omitir o exigir alguna cosa o derecho, conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados.<sup>12</sup>

Como se ve, esta definición no corresponde al concepto político de Derecho Social expuesto en los autores a quienes nos referimos y contradice su opinión en el sentido de que el derecho social, no se concreta a las leyes del trabajo, sino que comprende disposiciones que extienden su radio de acción proyectándolo en un sentido protector de las clases desvalidas en general.

La definición que acabamos de transcribir corresponde al derecho del Trabajo, o de Derecho Obrero, o Derecho Industrial; pero no al Derecho Social, que por su misma

---

<sup>11</sup> Autores citados por LEMUS RAYA, Patricia. Op. Cit. Págs. 29 y 30.

<sup>12</sup> Cfr. GRANIZO, Martín y otro. Derecho Social. Editorial Reus. Madrid España 1950. Pág. 9.

denominación indica mayor amplitud de propósitos y de contenido.

Carlos García Oviedo nos dice que el Derecho Social es el conjunto de reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador.<sup>13</sup>

También esta definición es contraria a las ideas del propio autor sobre el contenido del Derecho Social, en virtud de que en nuestros días acaece el nacimiento de un nuevo Derecho con el que el Estado se erige en defensor y guardián de los intereses de las clases proletarias.

Indiscutiblemente, las clases proletarias no están constituidas únicamente por obreros, sino también por desvalidos y los económicamente débiles en general.

Estas imprecisiones son inherentes a toda nueva disciplina que surge trabajosamente, fijando su propio contenido delimitando obviamente su campo de estudio y acción.

Para poder formular un concepto jurídico del Derecho Social que corresponde a sus fines, es preciso:

Primero, determinar ¿cuales son las leyes con las que pretende configurarlo?

Segundo, analizarlas con objeto de ver si hay en ellas un fondo común que justifique su unidad sustancial.

Tercero, probar que sus principios son diferentes de los que sustentan a las ramas ya conocidas del Derecho, pues de lo contrario no podría desprenderse de ellas para formar un Derecho autónomo.

---

<sup>13</sup> Cfr. GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Editorial Ediar. Buenos Aires Argentina 1976. Pág.1.

Cuarto, descubrir sus fundamentos sociológicos.

Todos los autores que han tratado, hasta ahora sobre el Derecho Social, están de acuerdo en que le corresponden entre otras del trabajo, las de asistencia, las agrarias, las de seguros sociales, las de economía dirigida en diversos aspectos, y las que simplemente regulan la intervención del Estado en materia económica. Habría que agregar, en nuestra opinión, la legislación cultural y los convenios internacionales de carácter social.

¿Pero en que forma puede comprenderse esta diversidad de materias dentro de un concepto jurídico unitario?

Analizando los cuerpos legales señalados como ejemplo de las materias propias del Derecho Social, hallamos como denominador común de todos ellos:

Que no se refieren a los individuos en general, sino que en cuanto a integrantes de grupos sociales o de sectores de la sociedad bien definidos: obreros, campesinos, trabajadores independientes, gentes económicamente débiles, proletarios, desvalidos.

Que tienen marcado carácter protector de personas, grupos y sectores que caen bajo sus disposiciones.

Que son de índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales (o los tienen en cuenta: leyes culturales), como base del progreso moral.

Que tratan de establecer un complejo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa.

En consecuencia, en cuanto el contenido del Derecho Social sea Heterogéneo, su objeto establece entre los varios aspectos de ese contenido unidad esencial.

Pensamos que el error de quienes niegan la posibilidad del Derecho Social, como protector de las clases económicamente débiles de la sociedad, la heterogeneidad de las leyes que lo forman, consiste en que lo conciben como un Derecho especial, cuando en realidad esta surgiendo como una nueva división o parte del Derecho formada por varios Derechos especiales.

El fenómeno formativo de esta nueva rama jurídica no es idéntico al que dio origen al Derecho Mercantil, desprendiéndolo del Civil, o al Agrario, desgajándolo también de éste y del Administrativo.

La formación del Derecho Social es, a nuestro parecer, un fenómeno de más grande importancia, porque sé esta constituyendo por la aportación de diversas estructuras legales que ya no caben dentro de las clásicas divisiones del Derecho y que buscaban, por decir así, una nueva y más apropiada clasificación de acuerdo con su índole fundamental y con sus fines. Así, el Derecho del Trabajo o Derecho Obrero, no es ni Derecho Publico ni Derecho Privado. Para algunos autores participa de ambas calidades.

El Derecho Social es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.



Tradicionalmente, se han clasificado las normas jurídicas en normas de Derecho Privado y normas de Derecho Público.

En el primer lugar se encuentran las leyes que partiendo de la noción de igualdad, regulan las relaciones de las personas en su carácter de particulares, esto es, no investidas por el poder público respecto a dichas relaciones.

En el segundo grupo, las normas que reglamentan la organización de la actividad del Estado y demás organismos dotados de poder público y las relaciones en que interviene con tal carácter.

La desarticulación del Derecho del Trabajo, del Derecho Civil, y las conquistas obreras elevaron a rango legal, produjeron un ordenamiento jurídico incompatible con las nociones del Derecho Privado y Derecho Público y que quedaba en consecuencia, fuera de la clasificación tradicional.

Con la autonomía de los Derechos del Trabajo y Agrario, con la regulación de la seguridad y asistencia sociales y con el surgimiento del Derecho Económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a la del Poder Público y a las del Privado, empero, comunes entre sí, por las siguientes razones.

1. No se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos;
2. Tienen marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles;

3. Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración científica y en una convivencia justa;
4. Son de índole económica; y
5. Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social.<sup>14</sup>

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, sostiene con relación al Derecho social lo siguiente:

“Aun cuando el contenido de estos ordenamientos sea heterogéneo, su objeto establece entre varios aspectos de este contenido de unidad esencial y se agrupan dichos ordenamientos, en una categoría que implica esa unidad esencial y se caracteriza por los rasgos comunes de ellos: el Derecho Social”<sup>15</sup>

El Derecho social debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el Derecho.

Si la concepción jurídica individualista, de donde emana el Derecho Privado, se orienta hacia un hombre idealmente aislado y a quien se supone igual a los demás y al margen de todo vínculo social; la concepción del hombre de donde emana el Derecho Social, no conoce simplemente a personas; conoce a trabajadores y patrones, terratenientes y campesinos, obreros y empleados, destacando la posición social de poder o de impotencia de

---

<sup>14</sup> Cfr. GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1995. 8° Edición. Pág. 1040.

<sup>15</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Derecho Social. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1980. 3° Edición. Pág. 54.

los individuos para dictar medidas contra la impotencia social.

“Para el Derecho Social, la igualdad humana no es el punto de partida, sino la aspiración de todo orden jurídico”.<sup>16</sup>

De acuerdo con las características enumeradas, se ha modificado la clasificación del orden jurídico positivo, colocando al Derecho Social entre el Derecho Público y el Derecho Privado.

Las ramas del Derecho Social (Del Trabajo, Agrario, Económico; De Seguridad, De Asistencia y Cultural) no podrían ubicarse en el Derecho Público o en el Derecho Privado y justifican en consecuencia, el establecimiento del Derecho social dentro de las divisiones primarias del Derecho.

“El Derecho del Trabajo regula las relaciones obrero patronales y trata de todas las garantías en el desempeño de sus actividades. Protege al trabajador en tanto es miembro de esa clase.

El Derecho Agrario regula la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos y a la sociedad por el volumen y costo de la producción agrícola ganadera”<sup>17</sup>

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, nos explica que:

“El Derecho Económico tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en la sociedad determinada, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general y tiene

---

<sup>16</sup> Cfr. RADBRUCH, Gustavo. Filosofía del Derecho. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid España 1987. Págs. 162 y 163.

<sup>17</sup> GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Op.Cit. Pág.1041

una finalidad puramente social: poner al alcance de las masas, elementos de trabajo y de vida”<sup>18</sup>

Recapitulando, el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones entre obreros y patrones. Además reglamenta las diversas formas de prestación de servicios, así como a las autoridades que deben intervenir en dichas relaciones.

La esencia del Derecho del Trabajo se encuentra en el artículo 123 constitucional, que indica una serie de derechos que el Estado reconoce a favor de los trabajadores.

El Estado se encuentra obligado a respetarlos, pues constituyen una garantía social de la parte colectiva del Derecho del Trabajo en lo que se refiere a la organización sindical y al derecho de huelga.

Los fines del Derecho del Trabajo son jurídicos y económicos.

El supuesto fundamental de esta disciplina jurídica es hacer efectiva la autonomía de la voluntad de las partes que forman una relación jurídica en la celebración de un contrato de trabajo.

Las normas jurídicas son de carácter imperativo, irrenunciable y protegen al trabajador.

Fijan una condición mínima de trabajo a favor de los trabajadores; son normas jurídicas que regulan el contrato de trabajo y la relación de trabajo.

---

<sup>18</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Cit. Pág.75

Los fines jurídicos son tres:

1. Garantizar la autonomía de la voluntad
2. Regular jurídicamente las condiciones de prestación del servicio
3. Proteger a los trabajadores.

El trabajador es uno de los factores del ciclo de la producción, presta sus servicios y, a cambio, recibe una serie de prestaciones que repercuten en la producción. Cuando se fija un salario mínimo, también trasciende en el costo de la producción nacional.

Uno de los fines económicos y fundamentales del Estado en materia laboral es fomentar y proteger la producción.

En primer lugar, las bases para la formación del capitalismo tienen lugar en virtud de un notable desarrollo de la ciencia, la tecnología y la intensiva aplicación de estas en la producción.

Se remonta, por un lado, al descubrimiento del continente americano por el europeo en 1492 y, posteriormente, la revolución francesa y la Industrial.

Con el equipo y los procedimientos novedosos aportados por la ciencia y la tecnológica, se inventaron máquinas capaces de sustituir a numerosos trabajadores en la producción; desde luego, los dueños de los centros de trabajo, inicialmente talleres y después industrias, las preferían.

Ahora bien, es necesario analizar el papel de la dignidad humana en ese contexto. La autoestima de toda

persona le impide aceptar, de buena gana, que se le trate como animal irracional u objeto inanimado sin voluntad ni albedrío.

En legislaciones modernas se reconoce la dignidad, así está dispuesto en la Constitución Mexicana de 1857; el Código Civil de 1870 reglamentó el Trabajo como arrendamiento de Obra y de Servicio, y no fue sino hasta el Código de 1884, que se normó como Contrato de Trabajo, acorde con la dignidad humana, aunque subsistió la autonomía de la voluntad y la libre contratación.

Por ultimo, la Constitución Federal de 1917 introdujo las garantías sociales en materia laboral, y de ahí surge el carácter imperativo de las normas del Trabajo, que hizo irrenunciables los derechos subjetivos laborales, como antitesis de la libertad de contratación.

A los funcionarios de la administración publica les convine tener presente la responsabilidad de organizar y hacer funcionar las estructuras que intervienen en la formación, interpretación y aplicación de las normas laborales, al igual que a los funcionarios de empresas, directivas sindicales y, en general, a toda persona que tenga relación con esa rama del Derecho.

No puede haber clase capitalista y burguesía sin que exista la clase trabajadora o proletaria; por eso se dice que son complementarias entre sí.

Aunque también son antagónicas porque entre ellas hay pugnas de intereses; son propensas a la organización, lo que implica la formación de organizaciones obreras y patronales; son asimétricas, pues mientras la clase capitalista es reducida – pero tiene el poder económico -, la proletaria carece de éste pero tiene el poder numérico.

El Derecho del Trabajo nace y subsiste como un Derecho de clase social, es decir de la clase proletaria cuyas relaciones laborales no estaban reguladas por las normas acordes con la realidad social ni con la dignidad humana.

La Constitución y las leyes reglamentarias establecen condiciones mínimas; sin embargo, han mejorado el aspecto de la contratación, principalmente en el nivel colectivo.

El Derecho del Trabajo reducido al ámbito de cada país rebasó las fronteras para elevarse a principios y bases jurídicas uniformes en el nivel internacional, por lo que son importantes los antecedentes y el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo.

Sus convenios y recomendaciones han servido de orientación para muchos gobiernos a fin de legislar en materia laboral.

En este proceso de internacionalización se observa la expansión del Derecho del Trabajo, que es susceptible de programarse.

Su contenido, en gran parte, se debe a planes y programas formulados por los trabajadores organizados en sindicatos, federaciones y confederaciones.

Recordemos que el emplazamiento a huelga y la revisión periódica de contratos colectivos suelen ser programados, y que algunos pactos colectivos han inspirado a los legisladores.

Hay que tener presente también que uno de los objetivos planteados por la Organización Internacional del Trabajo es fomentar, en los países, proyectos para mejorar

las condiciones del trabajo, así como elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias.

El Derecho del Trabajo es asunto aún inconcluso, como lo es el aparato productivo que se moderniza: a veces crece y adquiere nuevas modalidades a pesar de los problemas sociales y con el desarrollo de las técnicas.

Por otro lado, el Derecho laboral es imperativo desde el momento en que se sustenta en el postulado de la coercitividad, como todas las normas eminentemente jurídicas. Cuando se menciona el carácter imperativo del Derecho del Trabajo sé esta hablando de la antítesis de la autonomía de la voluntad. Una manifestación de su carácter imperativo es la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, y otra es la nulidad de lo estipulado sobre las condiciones de trabajo inferiores a las legales.

Un principio básico del Derecho del Trabajo es el equilibrio entre los factores de la producción: el capital y el trabajo, cada uno representado por una clase social.

El equilibrio entre estos factores es su objetivo primordial, ya que el desequilibrio es inherente a la explotación humana; por lo tanto, es inadmisibles, incluso a quienes practican la explotación no les gustaría ser explotados; sin embargo, históricamente se sabe que sé habían empeñado en mantener sistemas de explotación.

Las normas protectoras del trabajo buscan alcanzar el equilibrio dinámico, y se esfuerzan por conservarlo.

El equilibrio de las fuerzas productivas se da en la medida en que reduce la explotación humana, sin que se sacrifiquen los niveles de la productividad que aseguren la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población.



La idea de la justicia social surgió con los conflictos que acarreo la explotación humana en general, que la clase capitalista comenzó a practicar sobre los asalariados.

Toda persona en edad de trabajar tiene derecho de hacerlo en condiciones dignas.

De ahí viene el derecho de la estabilidad en el empleo y el principio “a trabajo igual, salario igual”.

El trabajo es también un deber social de las personas; por ello, entre las obligaciones de los trabajadores, la Ley Federal de Trabajo les impone de laborar con intensidad, cuidado y esmero.

El incumplimiento de tal obligación perjudica el interés patronal y el de la sociedad, pues tiende a reducir los niveles de productividad.

El derecho laboral establece libertad y el Derecho del Trabajo importantes restricciones a la libertad de contratación y a la autonomía de la voluntad.

Dispone, entre otras, la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador y las mínimas condiciones favorables de trabajo.

Ahora bien, el Derecho del Trabajo, lejos de ser contrario a la libertad, la reafirma y rompe las limitaciones que se le habían impuesto en perjuicio del trabajador.

Al reglamentarse la relación laboral, en la Constitución de 1917 vigente se pensó en la dignidad humana del trabajador (no solo como individuo, sino como integrante de una clase), al considerar que el trabajo no es una mercancía; por ello en la Legislación Civil se cambió la

expresión arrendamiento de obra por contrato de obra, aun antes de promulgarse las leyes laborales en México.

El trabajo y la existencia decorosa del ser humano, la vida y la salud. Estos aspectos tienen una estrecha vinculación entre sí. El desempeño del trabajo implica un riesgo, cuyo grado depende de múltiples factores.

### **I.3 DERECHO BUROCRATICO.**

EL Doctor Miguel Acosta Romero, en su libro Derecho Burocrático Mexicano, nos explica lo siguiente:

“El Derecho Burocrático esta evolucionando y se está dispersando en lugar de unificarse y simplificarse y es la tendencia que se advierte con tanta reforma y cambio legislativo, lo que lo vuelve complicado y difícil de sistematizar, interpretar, analizar y enseñar.

“Recientemente ha aparecido un libro del que es autor el distinguido maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Don Pedro Ojeda Paullada, quien también es el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores del Estado; en este libro el maestro expone con brillantez, tanto el concepto de Derecho Burocrático como su problemática actual y las tendencias que él observa, así como las perspectivas actuales de esta materia, por considerar que se trata no solo de una opinión muy respetable, sino de una aportación teórica a esta materia tan cambiante, he estimado pertinente transcribir parte de su pensamiento.

“El Derecho Burocrático, ha venido ganando terreno día a día en su valor académico y doctrinario, además de representar innegables matices de utilidad practica, como

marco regulador de una multiplicidad de actividades de los servidores públicos.

“Sin embargo en esta época de finales de siglo, es momento oportuno para reflexionar y profundizar en las características y signos distintivos de esta rama jurídica, tanto en su evolución de orden histórico, como en sus propios contenidos teóricos y doctrinales, sin dejar a un lado el conocimiento de sus obligaciones de orden pragmático en el Derecho Positivo del país y del extranjero.

“En este contexto, entendemos al Derecho Burocrático como aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.

Además, estimo que válidamente podemos hablar que en nuestro país, de una tercera corriente de tipo mixto, al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos por parte del Estado se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos llevan a una catalogación diferenciada entre ellos, presentándose para algunos una verdadera y clara relación laboral burocrática, pero entendiendo también que para otros no se den los supuestos de tal relación, por lo que se les ubica con otros estatutos legales”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Autor citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999. Págs. 43 y 44.

Los elementos constitutivos de la presente definición de derecho Burocrático son las siguientes:

1. Disciplina o rama del Derecho Social.
2. Su objeto es regular la relación entre el Estado y sus trabajadores.
3. Establece como su base la justicia tendiente a equilibrar el disfrute de sus garantías sociales.
4. Su conocimiento permite establecer una catalogación de servidores públicos.
5. Prevé una real relación laboral burocrática entre el estado y sus trabajadores.

#### **I.4 TRABAJADOR**

Es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado (artículo 8 Ley Federal del Trabajo)

En base a esto, es toda persona que realiza alguna actividad intelectual o material que implique un esfuerzo, independiente del grado de preparación o cultura que ésta tenga.

La prestación personal del servicio, es un elemento inherente a la figura del trabajador que entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por la de otra diferente sin consentimiento del patrón.

Para el maestro Mario de la Cueva:

“La subordinación no pretende designar un estatus del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios, aquella que se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa.

Hablamos en todo caso, de la subordinación técnico – funcional relacionada con la prestación de los servicios, sin que se constriña en forma alguna la dignidad o libertad de los trabajadores.<sup>20</sup>

## **I.5 SERVICIO PUBLICO**

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García define al Servicio Publico como una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales, sujetas a un régimen de derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, educación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)

Las características del servicio Público son:

1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad
2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares mediante concesión.
4. El régimen Jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general, régimen jurídico que es el Derecho Público.

---

<sup>20</sup> DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México Distrito federal 1980. 6° Edición. Pág. 34.

Existen diferentes sistemas de prestación de los Servicios Públicos los cuales son:

- a) Dejar a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios Públicos
- b) Concesión de las mismas a los particulares.
- c) El de Economía Mixta o de Empresas de participación Estatal
- d) Intervención Absoluta del Estado en los Servicios Públicos.

En nuestra actual organización administrativa la tendencia es de que la prestación de los servicios son a través del Poder Público, y la Administración interviene en otros servicios Públicos a través de Empresas de Participación estatal. El Gasto Publico sólo puede considerarse como tal cuando se aplique a la prestación de servicios Públicos, y en las condiciones en la que se encuentra nuestro país y de acuerdo a las necesidades que requiera la población. <sup>21</sup>

El Maestro Gabino Fraga, afirma que el servicio publico constituye sólo una parte de la importante actividad del Estado, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general, que de otro modo quedaría insatisfecha, lo que distingue al servicio publico es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación. <sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> CASTREJÓN GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2001. 2º Edición Págs.338 y 339.

<sup>22</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito federal 1997.36º. Edición. Págs. 243 y 244

Para la Maestra Fanny Pineda el servicio público es la institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental.<sup>23</sup>

El único fin que persigue el servicio Público es satisfacer las necesidades colectivas a través de sus órganos

En México han surgido distinguidos teóricos del derecho Administrativo, ellos han formulado valiosas aportaciones doctrinales. Entre nuestros teóricos podemos mencionar a Don Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Jorge Olivera Toro, Miguel Acosta Romero, entre otros.

En el siguiente capítulo se abordará más detalladamente el servicio público, comenzando por sus inicios hasta finalizar con servicio civil de carrera en pro de la sociedad.

## **I.6 SERVIDOR PÚBLICO**

Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado como una Estructura social que necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla.

“Como toda persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o sus cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> PINEDA Fany, Diccionario Jurídico Mexicano Editorial Porrúa- UNAM Tomo P-Z. México 1995. 8 Edición Pagina 2906

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial. Tomo II . Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 407

Existe un acomodo de jerarquías, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, este acomodo se da de manera vertical y horizontal para que el grupo de los distintos órganos de la Administración Pública desarrollen su actividad pública.

La relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se expresan con el nombre de “PODERES” entre el superior y el inferior.<sup>25</sup>

La Constitución General de la República ordena que todo servidor Publico debe administrar con eficiencia y honradez los recursos económicos de que dispone, para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación.(Artículo 134); igualmente, dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 109, fracción III)

También la Carta Magna establece las responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conforme al artículo 108 de la Constitución General de la República y el artículo 2 de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éstos deben considerarse como:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como **Servidores Públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito federal, los funcionarios y los empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto federal Electoral, quienes serán responsables por los actos

---

<sup>25</sup> CASTREJÓN GARCIA, Op. Cit Pág.149



u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, toda vez que no obstante que se identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de su derechos y obligaciones como tal.

## **I.7 EL ESTADO COMO PATRON**

Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática, el concepto de estado es bastante controvertido, sin embargo pensamos que es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales.

Básicamente se concibe al estado como corporación, como una persona jurídica con su ámbito territorial, esto es actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial.

Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce de forma autónoma e independiente.

Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del estado como corporación territorial dotada de poder de mando originario.

Conforme a lo que dispone el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, Patrón es la persona moral que utiliza los servicios de unos o varios trabajadores.

“Aún cuando es cierto que en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder Público y sus Servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como lo está prevenido en nuestra laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción o sea, en funciones económicas lo que no sucede tratándose del Poder Público y sus empleados, atenta la organización política y social, porque las funciones encomendadas del Estado, no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad...”<sup>26</sup>

En relación con la figura del trabajador, el patrón representa uno de los sujetos primarios de la relación jurídica de empleo.

Su presencia como persona física es frecuente, en la pequeña empresa, donde se le puede encontrar supervisando los servicios de los trabajadores o compartiendo con ellos, las actividades laborales.

En los centros de grandes dimensiones, es común por el contrario, su disolución físico individual en la integración de las sociedades.

Pese a que tradicionalmente, como jefe de la empresa, se le reconoce al patrón un poder de jerarquía del que dependen en relación subordinada, los trabajadores de la misma, la definición legal que alude el artículo 10 de la ley

---

<sup>26</sup> COSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 535.

federal del Trabajo es precisa y objetiva, no obstante, de que pudiera considerarse incompleta por omitir la subordinación y no aludir al compromiso de retribuir el trabajo.

Es inadecuado hablar de empleador, puesto que en nuestro sistema laboral, no es el patrón quien emplea, sino el personal administrativo de la misma, especializado para tales menesteres.

Es decir, el concepto "Empleador" de una idea de una relación personalizada, la cual el mundo actual no acepta, por el tamaño descomunal de las empresas, en las cuales el trato es cada vez menos frecuente y se reduce a la relación entre el personal administrativo y el trabajador.

Con el propósito de obligar directamente al patrón con los trabajadores y evitar el subterfugio de la intermediación desvinculante, la ley establece expresamente que los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan a sus relaciones con los trabajadores (artículo 11 Ley Federal del Trabajo)

## **I.8 SERVICIO CIVIL DE CARRERA.**

El Servicio Civil de Carrera es una expresión que se usa para designar al conjunto de personas al servicio del Estado.

Originalmente, la noción "Civil Service" se utilizó en Inglaterra para designar al conjunto de sus funcionarios y de su administración

En Francia se utilizó la voz “foction publique” y en Latinoamérica se utiliza el vocablo “administración de personal”, para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino también su gestión y reglamentación.

Krauss concibe al Servicio Civil de Carrera de la siguiente forma:

“...Un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal mas conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración publica”<sup>27</sup>

Según Gustavo de Quiroga Leos, podemos definir al 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.<sup>28</sup>

El autor en cita, comenta que otra cuestión que hay que resolver, es la de saber si todo trabajador al servicio del Estado es servidor público.

Los obreros, ingenieros y administradores de las empresas publicas en la mayoría de los países con Servicio Civil, no los consideran como servidores públicos y, sin embargo, son remunerados con fondos del Estado.

Para las naciones Unidas se considera al Servicio Civil de Carrera, para designar al grupo de funcionarios y empleados no políticos; un Servicio de Carrera es el cuerpo

---

<sup>27</sup> KRAUSS, Duhalt. La Administración de Personal en el Sector Publico. Un enfoque Sistemático. Traducción de Blanca de los Ángeles Muñoz Mayol .Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1985. Pág. 66.

<sup>28</sup> Cfr. QUIROGA LEOS, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera Municipal. Gaceta de la Administración publica Estatal y Municipal. Ediciones INAP. México Distrito federal 1984. Pág. 106.

no político permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de una Administración Pública.

La idea de que es necesario o conveniente contar con un cuerpo de administradores profesionales, que hacen del servicio público su principal proyecto profesional y hasta de vida y cuya permanencia o promoción no depende de su membresía a partidos políticos o su adhesión a personalidades y camarillas políticas, apareció lógicamente en ocasión de la alternancia del 2000, el primer eslabón de un futuro previsible de alternancias en el gobierno federal. A esta necesidad institucional obedece que el 24 de octubre del 2002 el Senado haya aprobado por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

## **CAPITULO II EL SERVICIO PUBLICO**

### **II.1 DEFINICIONES**

La idea del servicio Público nació en Francia en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias, el deslinde de competencias se torno imperioso en la Administración Francesa de Justicia, al crearse una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial y de la Administración Activa.

A finales del siglo XVIII los regímenes revolucionarios franceses realizaron, entre otras, tres acciones trascendentales

La primera se basa en la separación de poderes o de funciones.

Las otras dos acciones trascendentales de los gobiernos revolucionarios consistieron en la promulgación del decreto del 16 fructidor del año III, que prohibió a los tribunales conocer de los actos de la administración, y la creación del Consejo de Estado.

Así en Francia quedaron deslindadas de manera legal la jurisdicción judicial y administrativa, con sustento en dos bases fundamentales: Tribunales administrativos separados e independientes.

La idea del servicio Público influye de una u otra manera el principio de la separación de poderes o de funciones, la creación de una jurisdicción administrativa independiente del poder Judicial y de la administración activa.

En la constitución de 1857 se emplea el servicio público como sinónimo de ramo de la administración Pública.

El maestro Gabino Fraga fue el primero que se ocupa de la doctrina mexicana del servicio público para impugnarla, en su obra clásica Derecho Administrativo.

“El Servicio Público es la actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público”<sup>29</sup>

Muchas son las definiciones que nos aportan los doctos de la materia y, con esto podemos decir que el servicio civil es la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento debe ser regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya sea por medio de la administración Pública, o bien mediante particulares facultados para ello, en beneficio de indiscriminación de toda persona

De la anterior definición podemos desprender las siguientes características esenciales:

- **Es una actividad.** No es una estructura o un órgano como se llegó a pensar.
- **Es una Actividad Técnica.** Porque esta actividad se realiza por medio de personal capacitado, con apoyo de materiales y equipos especiales, de

---

<sup>29</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México distrito federal 1997. Pág. 249.

acuerdo con planes y programas preconcebidos y procedimientos específicos predeterminados.

- **Destinada a satisfacer una necesidad de carácter general.** No todas las actividades técnicas podrán ser de servicio público, sino solo aquellas que satisfacen necesidades de carácter generales, diferentes a las necesidades públicas, porque su satisfacción se logra mediante el ejercicio de las funciones públicas.
- **El estado debe asegurar, regular y controlar su prestación.** No interesa tanto quien realice la actividad, sino la necesidad de carácter general sea satisfecha.
- **No toda actividad estatal es servicio público, ni todo servicio público es actividad estatal.** No toda actividad estatal cuyo cumplimiento deba ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes es servicio público, sino solo la actividad de ser técnica, satisface una necesidad de carácter general, lo cual excluye otras actividades del Estado: las funciones públicas, las actividades de interés público que no satisfacen necesidades de carácter general.
- **Se sujeta a un régimen exorbitante del derecho privado.** El servicio público, se sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho Privado, el cual es mutable en todo momento para adaptarse a las variaciones de la necesidad a cuya satisfacción se destina a los avances tecnológicos, lo cual evidencia la intervención estatal en la prestación del servicio Público.



El Doctor en Derecho Eduardo Gabino Castrejón en su libro de Derecho Administrativo expone una

**Clasificación de los Servicios Públicos:**

- a) Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa, policía, justicia) y secundarios
- b) Necesarios y voluntarios, según que las entidades publicas estén o no obligadas a tenerlos.
- c) Por razón de su utilización en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).
- d) Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de está (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social)
- e) Por la persona administrativa de quien dependen. Se dividen de acuerdo con nuestro marco jurídico: Federales, estatales y municipales.

- f) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos solo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia beneficiaria).
  
- g) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*; es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades por ejemplo, el servicio de alumbrado público.
  
- h) Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servidores públicos pueden ser directos o indirectos
  
- i) Por su composición; pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según las normas de derecho Privado.

Independientemente de lo anterior, el Estado tiene cometidos en los cuales por su naturaleza y finalidad debe intervenir.

Es el caso de los cometidos de carácter social como lo son la salubridad, la asistencia y la seguridad social. Por ejemplo las campañas de salubridad en zonas marginadas,

asistencia social a niños abandonados y personas de la tercera edad.

Por otra parte existen cometidos privados asumidos por la Administración Pública y se denominan de tal forma porque benefician a un sector identificado de la población, por ejemplo el servicio de agua potable, el suministro de luz, servicio de alcantarillado, mercados, rastros.<sup>30</sup>

Cabe señalar que el Estado tiene la potestad tributaria para imponer a los particulares, la obligación de aportar una parte de su riqueza, para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, entre ellas se puede destacar los servicios públicos.

## **II.2 TEORÍAS**

Estas teorías son en cuanto al servicio Público.

El estudio de la función pública en nuestro país afronta como problema nodal la amplia gama de regímenes aplicables a las relaciones jurídico laborales que privan entre el estado y los servidores Públicos, complejidad que, en el pleno de los hechos, refleja acentuados contrastes entre aquellos que prestan sus servicios en la realización de la función pública (para el Estado) y acrecienta la distancia que, de por sí, los separa de los trabajadores en general.

El apartado B, con el que se adicionó al artículo 123 constitucional en 1960, inicia su texto enunciando las condiciones mínimas según las cuales los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el Gobierno el Distrito Federal establecen relaciones laborales con sus trabajadores.

---

<sup>30</sup>CASTREJÓN GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2001. 2ª Edición Págs. 341 y 342

En 1963, con el propósito de reglamentar la aplicación del citado apartado, se expide la Ley federal de los trabajadores al Servicio del Estado (conocida como Ley Burocrática), las que incorpora expresamente al régimen del apartado B a once organismos públicos descentralizados y desconcentrados, entre los que se encuentran el Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, etc.(artículo 1°)

Este hecho a sido juzgado como impropio, por rebasar al texto constitucional que observa sólo a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, la legislación Mexicana contempla disposiciones que regulan de manera específica ciertas relaciones laborales que se presentan dentro de los tres Poderes de la Unión; tal es el caso de los trabajadores de base y de los de confianza, excluyendo a estos últimos de régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 8°) y reconociéndoles solo las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

La misma Constitución en el artículo y apartado que se comentan (fracción XII), establece un tratamiento distinto en materia de conflictos laborales entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores; la Ley Burocrática dedica un título específicamente para reglamentar tal disposición (título noveno)

En la reforma de 1996, el artículo 99 fija un régimen de excepción para los empleados del Tribunal Electoral.

Sin embargo, en el Poder Ejecutivo la situación es todavía más compleja que el personal militar, el del Servicio exterior y el de los Cuerpos de Seguridad Pública

están excluidos del régimen contemplado para el grueso de los más trabajadores al Servicio del estado y se rigen por sus propios ordenamientos (fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional y artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)

Por otra parte, la multitud de organismos que conforman la administración pública paraestatal, observa poca uniformidad en cuanto a los regímenes laborales que le son aplicables, ya que su ubicación en el apartado A o B del artículo 123 constitucional, obedece más bien a las circunstancias coyunturales presentes en el momento de la creación de los organismos, que a cuestiones técnico jurídicas; como sucede con las sociedades nacionales de Crédito, las cuales regulan sus relaciones laborales de acuerdo con el apartado B y les es aplicable la Seguridad Social que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, además, por si fuera poco, los regula de manera específica la Ley reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley que su vez remite a cinco títulos de la Ley del apartado B.

De igual modo, el personal de los organismos federales de carácter electoral posee su propio ordenamiento, fundamentado en el artículo 41 de la Carta Magna.

Con el aparente fin de destacar la autonomía del Instituto Federal Electoral, en la Constitución se establecen las bases para un sistema diferente que rija la relación laboral y solución de conflictos entre el Organismo y sus trabajadores.

Esta pluralidad de regímenes complica no solo el estudio de la función Pública en nuestro país, sino su aplicación misma, generando además desigualdad entre los

trabajadores en cuanto a los derechos que gozan, de acuerdo con el ordenamiento que regula la materia laboral en sus centros de trabajo.

Bástenos aludir a que los trabajadores de la Universidad nacional Autónoma de México pactan con la institución las reglas de trabajo, los incrementos salariales y las prestaciones mediante la suscripción de un contrato colectivo de trabajo, beneficio que no se observa, por ejemplo, entre los trabajadores de cualquier Secretaria de Estado a quienes se les impone tales rubros.

Existen tres criterios definidos conforme a los cuales se han elaborado las distintas:

### **TEORÍAS QUE PRETENDEN DESCRIBIR EL SERVICIO PUBLICO.**

#### **CRITERIO SUBJETIVO U ORGANICO**

Éste criterio para distinguir el Servicio Publico atiende a la persona que despliega la actividad; si ésta es el estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público.

Tal enfoque es típico de la primera etapa de formación del concepto, en la cual existió una identificación absoluta entre el órgano y la actividad.

Se denomina criterio subjetivo, por referirse al sujeto que lleva a cabo el servicio y en el caso que nos ocupa, se trata de una persona moral generalmente.

## CRITERIO MATERIAL

Atiende a la naturaleza de la actividad, la cual debe ser de interés general y otorgado mediante prestaciones concretas e individualizadas.

A su vez el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere de la citada actividad, la cuál en sí misma constituye un servicio público, por ejemplo, la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de agua, la energía eléctrica, la distribución de gasolina y otros derivados del petróleo, entre otros.

Ésta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas al Estado en la prestación, con lo que se abandona al criterio subjetivo o orgánico.

Conforme a éste nuevo criterio, la definición de servicio público se complicó todavía más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público, y en relación con su naturaleza misma, es decir, si son o no necesidades colectivas.

Agustín Gordillo afirma que:

“Con éste punto de partida, el fin del servicio público es un elemento contingente y que no sirve para caracterizarlo en plano teórico estable, y algunos servicios públicos no atienden una verdadera necesidad pública, sino que simplemente realizan actividades de utilidad pública.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Macchi-López. Buenos Aires, Argentina. 1995. Pág.36.

## CRITERIO FORMAL

Respecto a éste, el Maestro Rafael I. Martínez Morales dice:

“Este criterio ha sido el más socorrido, ya que aun cuando no complace a todos, por ser limitante en exceso, si alcanza una nota de infalibilidad al reconocer como servicio público única y exclusivamente a los que la Ley les atribuye tal carácter. Desde luego que es un enfoque muy práctico, pero poco científico”<sup>32</sup>

No coincidimos con la explicación ofrecida por el maestro en cita, en virtud de que la consideración respecto a que el servicio público, será el definido por la ley, resulta un enfoque eminentemente teórico – científico y poco práctico.

El criterio formal que pretende explicar la naturaleza del servicio público, resulta un enfoque acartonado, rígido y ostensiblemente limitante.

Por razones de sistemática, la ciencia del Derecho, siempre nos conduce a clasificar todos los hechos sociales que guardan trascendencia para ella; tal es de la relación laboral que se observa entre el Estado y sus trabajadores, cuya existencia ha provocado discusiones que actualmente siguen sin definir su ubicación dentro de las distintas ramas del Derecho.

Acercas del particular existen tres principales teorías: como parte integrante del Derecho del Trabajo, del Derecho Administrativo o como una rama autónoma; cada una de ellas pondera, entre otros, los argumentos siguientes.

---

<sup>32</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 250.



## **TEORIAS QUE ASIMILAN AL DERECHO DEL TRABAJO.**

La posición que engloba a estas teorías es la más aceptada; en términos generales, sostiene al carácter laboral de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, en virtud de observarse en ella las características típicas de dirección, dependencia y salario propias del Derecho del Trabajo.

Por ser el trabajador la persona física que presta a otra, sea ésta física o moral, un trabajo personal subordinado a cambio de una contraprestación económica, es innegable el hecho que aquel que sirve a los fines del Estado en estos términos, es considerado como trabajador, no obstante que en el caso mexicano la relación se inicie en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales (artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)

Además, en nuestra legislación las disposiciones reguladoras de esta materia se hallan contenidas en el fundamento principal del Derecho del Trabajo, como es el artículo 123 constitucional, y por lo que de manera supletoria le sean aplicables las normas laborales que rigen para los trabajadores en general.

## **TEORIAS QUE ASIMILAN AL DERECHO ADMINISTRATIVO**

Esta corriente tiene su origen en el hecho de que la relación del Estado y los servidores públicos surge con motivo de un acto administrativo, como es el nombramiento, consistente éste en la expresión unilateral de la potestad soberana de aquél, con objeto de asignar una función pública a la persona que considere idónea para su desempeño.

Es claro que los órganos del Estado, por si mismos, no podrían actuar para dar cumplimiento a los fines de éste, y que por lo tanto su existencia solo puede ser posible mediante la actividad del ser humano quién, investido de las atribuciones que la ley reconoce al órgano, ejecuta la voluntad del Estado en su ámbito de competencia.

Esta situación llevó en la antigüedad a los ciudadanos a considerar como un alto reconocimiento su designación honoraria para el desempeño de un cargo publico, sin importarles no recibir pago por ello.

En el caso de Grecia, imperaba esta idea y no se le confundía con el trabajo que cotidianamente desempeñaban los esclavos y a los que se tenía en muy baja estima.

Tal vez esta distinción subsiste en nuestros días, aun cuando de cierta forma los conceptos se han invertido, ya que ahora el trabajo burocrático es el que goza de poca estima en un sector importante de población, por considerarlo improductivo.

Por otro lado, este criterio expresa la voluntad del Estado por someter la relación con sus trabajadores a un régimen de Derecho administrativo.

Cabe señalar que en la mayoría de las escuelas de Derecho, el tema forma parte de los programas de estudio en la materia Derecho Administrativo, y también son los tratados acerca de esta disciplina los que analizan el fenómeno de las tareas burocráticas.

## **TEORIAS QUE LA CONSIDERAN UNA RAMA AUTONOMA**

La indefinición que priva entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo dio origen a una tercera

posición, la que de manera ecléctica sostiene que las normas que regulan esta materia constituyen una rama autónoma dentro de la sistemática jurídica, en virtud de contar con disposiciones de ambas disciplinas.

### **ASPECTOS ADMINISTRATIVOS**

Sin lugar a discusión, es evidente que estamos ante una relación laboral mediante la cual una persona presta sus servicios al Estado, que se desempeña en este caso como Patrón.

Por la misma naturaleza de la Función Pública, sin embargo, la relación se ve sujeta a un régimen legal que comporta modalidades importantes respecto al que se aplica a los trabajadores en general, en el que, por ejemplo, la forma de iniciar la relación mediante un nombramiento y no en virtud de un contrato de trabajo, la determinación del sueldo o salario por medio de una disposición administrativa y no por la negociación, así como la expedición de las condiciones generales de trabajo por parte del titular en las dependencias y no por vía de la revisión o establecimiento de un contrato colectivo de trabajo.

Todos éstos son aspectos administrativos que hacen distinta la relación Estado- Servidor Público.

### **II.3 ANÁLISIS DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO.**

Teóricamente, como ya fue señalado en su oportunidad, el servicio público tiende a satisfacer las necesidades colectivas de determinada población, pensando en el bien común.

En general, el servicio público en México es regular, porque al gobernante en turno lo único que le interesa es

lograr su beneficio económico, olvidándose de su grave responsabilidad que es la de trabajar en pro de la comunidad a la cual pertenece.

El servicio público en México, dista de satisfacer cabalmente las necesidades de la colectividad, mas bien se presta con el único afán de cumplir con determinada tarea, empero sin la plena conciencia de la importancia que representa para la sociedad contar con servidores públicos eficaces.

El servicio Público en México se ha caracterizado por la corrupción, donde actualmente en zonas marginadas de la sierra, se tiene que pagar una cierta cantidad de dinero para recibir los servicios que el Estado proporciona gratuitamente, Aunado además de tener que estar afiliado a determinado partido político, pareciera que se clasifican conforme a satisfacer los intereses de cada partido en turno, y no a satisfacer verdaderamente las necesidades colectivas dentro de la sociedad, para así llegar al bien común.

Hay que destacar que la carencia de una formación profesional progresiva ha impedido preparar adecuadamente a los administradores públicos en función de su vocación, capacidades y actitudes, y ha frenado programas propicios a las necesidades del empleo público

En México el servicio público **ha sido manejado** como botín político de los partidos, cuyo objetivo se centra en un mínimo de requisitos para el ingreso y ascenso de los servidores públicos, así como un desarrollo limitado a sus funciones operativas, lo que imposibilita la profesionalización, también aunado a satisfacer intereses de un determinado sector de la población.

Este tipo de sistema se basa en prácticas viciadas por el nepotismo, la recomendación, el compadrazgo, amistad, lealtad o agradecimiento por los servidores públicos, ya que hasta la fecha la sociedad tiene ese concepto del personal que trabaja para el servicio del Estado, llamándoles... “tenían que ser burócratas”.

## **CAPITULO III. EL SERVIDOR PÚBLICO**

### **III.1 PANORÁMICA GENERAL**

En el primer capítulo abordamos la definición del servidor público, así como también la relación jerárquica que existe entre el servidor público superior y el inferior, de esta relación se desprenden derechos y deberes tales como "PODERES", a saber son:

- A) **De decisión.** Es ejecutar un acto evolutivo, para resolver en sentido Positivo, o negativo, o de abstención
  
- B) **Poder de nombramiento.** El presidente tiene facultad discrecional para designar a los colaboradores inmediatos, secretarios de Estado, Jefes de Departamento de Estado, Procurador General de la Republica, directores de los paraestatales. Con este poder se inicia la relación jerárquica entre el Presidente y sus colaboradores.
  
- C) **Poder de Mando.** Facultad de ordenar a los inferiores para la realización de actos jurídicos o materiales, a través de aspectos verbales o escritos (memoranda, oficios, circulares, acuerdos, telegramas). La orden trae como consecuencia las obligaciones de obedecer por parte del funcionario inferior.
  
- D) **Poder de revisión.** Facultad de revisar el trabajo de los inferiores. Se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que puedan llevar a la revocación, modificación o confirmación de estos actos.

E) **Poder de Vigilancia.** Supervisar el trabajo de los subordinados. Pueden surgir responsabilidades civiles, administrativas y penales.

F) **Poder Disciplinario:** Poder sancionador

G) **Poder para Resolver Conflictos de competencia.**  
Definición de competencia.

En la centralización administrativa, la máxima autoridad esta dotada de una amplia potestad para sus subalternos, que les permite designarlos, mandarlos, mediante el ejercicio de los poderes mencionados con anterioridad.

La relación jerarquía como vinculo no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarlas a través del Análisis de la Constitución General, la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las Leyes Orgánicas y Especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulen las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Publica Federal y por similares disposiciones, tratándose de las Entidades Federativas y de los Municipios.<sup>33</sup>

Por jerarquía se entiende, él vínculo jurídico que relaciona al servidor público con los órganos del Estado, por medio de poderes de subordinación encaminada a una actividad administrativa.

---

<sup>33</sup> CASTREJÓN GARCIA, Op. Cit. . Págs.149- 151.

El poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de Nuestra Máximas Ley, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste su voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la Función Pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.

Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuando, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficientes para la expresión del poder publico, también se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como la expresión del órgano que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actué a través del individuo.

La sola persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la actuación de un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado publico frente al estado, toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial



del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de la voluntad de querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Estas dos situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: Orgánica y de Servicios.

A) **Orgánica** es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto.

B) **Servicios**, en tanto que ésta, es un vínculo en razón del cual se identifica la persona como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

Según el Maestro Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Ésta dualidad de relaciones ha sido rechazada en la actualidad por considerarla carente de significado y contenido jurídicos, ya que la sola enunciación de la teoría implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una relación orgánica, ya que en razón del principio de imputación, cuando una persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que se manifiesta es la del Estado.

Por tanto, independientemente de que para el ejercicio de la Función Pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del Poder del Estado, por

lo que el estudio de la Función Pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan”<sup>34</sup>

Por nuestra parte, consideramos que efectivamente los órganos a través de los cuales se manifiesta la voluntad estatal, deben funcionar dentro del marco jurídico creado para tal efecto.

Los fines del Estado no podrían cumplirse si no contara el mismo, con la participación activa de las personas físicas que materializan la función pública.

Además, es necesario determinar que, efectivamente el servidor público, como persona física debe ser observado como ente autónomo y que, de alguna forma, su actividad la debe desarrollar siguiendo los lineamientos creados para su actividad, sin importar sus características personales que un individuo posee.

Al respecto, el Doctor Guillermo Haro Belchez, nos dice:

“En la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien, simplemente al término “trabajador” (apartado B, artículo 123 constitucional) La LFTSE habla de “trabajadores al Servicio del Estado”, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a esta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) utiliza

---

<sup>34</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. 3ª Edición. Páginas 60 y 61

el concepto de “trabajadores del Estado”. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la nación, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo”<sup>35</sup>

En opinión de María de los Ángeles Gual, existe una relación de servicio entre la administración y el funcionario público, en la cual el funcionario es sujeto de un entramado de derechos y deberes.

En un sujeto independiente de la Administración a que se halla inscrito, Los derechos y deberes que ostentan y soportan serán en cada momento los que establezcan las leyes.

Los derechos que ostentan, tienen fuerza para ser exigidos ante los Tribunales y el cumplimiento de los deberes en que pueden incurrir, pueden acarrear una responsabilidad civil, administrativa- disciplinaria e incluso, penal.<sup>36</sup>

Continúa la autora en análisis, considerando que entre los derechos que poseen los funcionarios cabe destacar los siguientes:

**Derecho al cargo:** su contenido es pues, uno de los más importantes, no sólo por su base económica, sino por el Derecho a la inmovilidad.

El Estado dispensara a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgara los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

---

<sup>35</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España. 1996. Página 206

<sup>36</sup> Cfr. GUAL, María Ángeles. Guía Legal Sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ediciones Decálogo. Barcelona, España. 1997. Página 13

**Derecho a la carrera administrativa**, a la promoción profesional, al curso y a la antigüedad.

**Derecho a la suspensión temporal del cargo;** permisos, excedencias.

**Derecho a la retribución.** El Estado debe pagar por los servicios de trabajo prestados, en base al merito, desempeño.

**Derechos sindicales.** Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte de un sindicato para defender sus intereses colectivos.

**Derechos sociales, pensiones y asistencia social.** La ley del ISSSTE protege a los trabajadores de la federación.<sup>37</sup>

Concluye la autora en estudio, señalando que el Estado dispensara a funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgara los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

El Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo, y siempre que el servicio lo consienta la inmovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que establezcan en las leyes.

Al incorporarse a su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y en especial a su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben.

---

<sup>37</sup> Cfr. GUAL, María Ángeles. Op. Cit. Pág. 14.

En cuanto a los deberes, se pueden destacar los siguientes:

Fiel desempeño de la función pública o cargo que tengan encomendado, como deber básico y fundamental, del cual derivan todos los posteriores.

Deber de obediencia a los superiores. Deber de respeto a los servidores públicos en base a la jerarquía administrativa.

Deber respeto y corrección con el público. Dar excelente servicio en pro de la comunidad, con educación y esmero

Deber de cooperación con jefes y compañeros. Trabajar en equipo, en una sola unidad, para una tener un agradable ambiente de trabajo y unificación de criterios.

Deber de secreto profesional, es decir, del deber de guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

El incumplimiento de estos deberes o de cualesquiera otros que establezcan las leyes, supondrá incurrir en la infracción de las normas, que podrán ser motivo de sanción.<sup>38</sup>

Estamos totalmente de acuerdo con la estudiosa del Derecho Administrativo español respecto a la situación que guardan los servidores públicos en España, lugar donde aun se habla de funcionarios públicos, concepto redefinido por el actual tratamiento jurídico otorgado en México a los servidores públicos.

---

<sup>38</sup> Ibidem. Pág.15.

### **III.2 SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PUBLICO.**

Cotidianamente, en todo centro de trabajo, se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona, además, la justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce.

La obligación de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización, la que a su vez da lugar a una división técnica del trabajo; división la cual no es otra cosa que la distribución de tareas dentro del proceso productivo, tal distribución es la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.

Desde épocas remotas de la humanidad, es decir, aquellas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo necesaria la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de todos los demás, quien recibía, lógicamente un trato preferencial sobre sus compañeros porque era el que defendía los intereses del amo.

Este esquema se fue reproduciendo en épocas posteriores, no obstante los cambios de los modos de producción (feudalismo y capitalismo) y aquel que coordinaba o supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista, cada día fue identificado más como el verdadero agente de ellos, y menos que como un integrante de las clases débiles de las que provenía.

Empero, por otra parte, tampoco fue considerado un miembro de la función social a la que servía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la época en la que le toco vivir. Actualmente, su equivalente, de cierta forma, es el administrador.

Tal individuo no dejaba de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de los que se encontraban en la cúspide de la pirámide social. Un motivo de su remoción se presentaba, lógicamente cuando ya no cumplían con las tareas de control que le habían encomendado, de tal suerte que su supervivencia en el estatus solo estaba garantizada por su dureza o capacidad de convencimiento para acelerar cuantitativa y cualitativamente la aplicación de los operarios en el proceso productivo.

De esta manera, se ha materializado la distinción entre el trabajador común y corriente, y el que lo dirige, que representa los intereses del propietario en los medios de producción.

Ésta forma de conducta, se ve reproducida en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que le son propias de acuerdo con sus fines, los cuales sin ser lucrativos, si tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados factores a su comunidad.

Sin lugar a duda, la burocracia es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes dividen entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan, en una palabra, hay subordinación de mandos jerárquicos.

El control jerárquico implica en la administración pública la subordinación del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le son propias de acuerdo con la ley.

Dicha subordinación se traduce a un poder atribuido al superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre su inferior, quien está obligado a acatarlo por ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por su legislación.

Para Rafael Bielsa, la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública, mediante el servicio que presta al Estado.<sup>39</sup>

En el libro del Derecho Administrativo podemos observar que muchos doctos en la materia hacen la diferenciación entre lo que es un servidor público, funcionario público y empleado público y para este autor no ha sido la excepción, pero hay que tener en cuenta que en la actualidad, estos preceptos que diferían en cuanto a la persona física, ahora se toma como un sinónimo, ya que lo que interesa es satisfacer las necesidades colectivas a través de los servicios públicos encomendados por el Estado, para cumplir con uno de sus principales cometidos. Actualmente las actividades Públicas del Estado tienen como característica principal la jerarquía administrativa que relaciona al servidor público con la actividad, en virtud de una subordinación.

---

<sup>39</sup> Cfr. BIELSA, Rafael. Op. Cit. Pág. 112



El maestro Rafael I. Martínez Morales, en su obra “Derecho Administrativo 3er y 4° Cursos”, dice:

“El artículo 108 de nuestra carta magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo una comisión de toda naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.<sup>40</sup>

La exposición de motivos que acompaño a la iniciativa de las reformas publicadas Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1982, determino que la libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado titular la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

La exposición de motivos de referencia trajo consigo el cambio definitivo de funcionario público a servidor publico; en cuanto a la denominación del quehacer de todo aquel individuo que cumple una actividad publica, la cual debe realizar, pensando en servir a la sociedad fundamentalmente; motivo por el cual consideramos adecuada la denominación servidor público.

La renovación moral, propuesta por Miguel de la Madrid, a principios del sexenio 1982 – 1988, trajo consigo reformas trascendentes como la creación de las denominadas contralorías internas de cada dependencia de

---

<sup>40</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er y 4° Cursos. Colección Textos Jurídicos y Universitarios. México 1997. 2ª. Edición. Pág. 291

la Administración Pública Federal; las contralorías de referencias se han constituido en un mecanismo de control de la actividad del servidor público que viene a erigirse en garantes de la legalidad hacia el gobernado, es decir, se encargan de que la actividad de quienes laboran dentro del órgano estatal correspondiente, se lleve a cabo conforme a Derecho, por esta razón quien no desarrolle su quehacer público, siguiendo los lineamientos legales marcados en la normatividad correspondiente; estará llevando a cabo funciones públicas; sin embargo consideremos que no está siendo un servidor público.

La pretensión del servidor público, en principio debe ser tendiente a satisfacer las necesidades de la colectividad y cumplir con el fin último del Estado, que es el bien común; si no lo hace se convierte entonces estaremos hablando de otras actividades de servir; en el entendido de que el servidor o funcionario público se sirve del cargo para satisfacer su ambición de personal de poder y de riqueza.

### **III.3 MARCO JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

En éste apartado, llevaremos a efecto una breve mención, y en su caso un análisis conciso de las principales disposiciones jurídicas que regulen la actividad de los servidores públicos en México.

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

##### Artículo 3, Párrafo segundo

Artículo 3° La educación que imparta el Estado, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la

conciencia de la solidaridad internacional en la dependencia y en la justicia.

#### Artículo 115, fracción VIII, Párrafo segundo

Artículo 115. Los Estados adoptaran por su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, tendiente como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

Fracción VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

No especifica en que apartado del artículo, pero podría ser en el apartado B, ya que el precepto refiere a las entidades Federativas y a la relación de trabajo que existe entre sus trabajadores y el mismo estado en cualquiera de sus niveles (Federal, Estatal y Municipal)

#### Artículo 116, fracción VI

Artículo 116. El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse en dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se regirán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

Fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución General de la República.

Este artículo no refiere al apartado de dicho artículo, pero como habla de los Municipios, de tal suerte que tanto las Entidades Federativas, como los Municipios forman parte del poder público, por ende son personas que trabajan al servicio del Estado y, por lo mismo se regularía en el apartado B.

Artículo 123 Apartado B.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización, social para el trabajo, conforme a la ley.

Apartado B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno de Distrito federal y sus trabajadores.

El artículo 123 elaborado por el Congreso de Querétaro, regía solo para los trabajadores contratados por particulares. LOS EMPLEADOS DEL ESTADO NO QUEDABAN PROTEGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN.

Para suplir tal deficiencia, el Congreso Federal aprobó, en 1930 el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; y el 21 de Octubre de 1960 se adicionaba el artículo 123 con el Apartado B, que contiene

los principios rectores de la relación de trabajo entre el Estado y los Servidores públicos.

Este artículo junto con el artículo 27, constituyen las más importantes y progresistas relaciones sociales de la Revolución Mexicana; pues el 27 contiene el supremo principio de que la tierra debe ser de quien la trabaja; en el artículo 123 la directriz fundamental consiste en impartir la más plena protección al mejor patrimonio del hombre: su trabajo.

El artículo 123 establece las garantías, más importantes para los trabajadores, que forman la sociedad, al igual que los campesinos una clase económica débil.

Tales garantías tienen categoría constitucional para evitar que puedan ser violadas a través de leyes ordinarias o medidas administrativas.

Así, gracias a la valiente decisión de los diputados de 1917 alcanzaron jerarquía constitucional principios que rigen y protegen al trabajo humano, por primera vez en el mundo.

Mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de Diciembre de 1978, en el artículo 123 se declaró EL DERECHO AL TRABAJO.

Artículo 94, 97 y 99 en estos artículos se establecen las relaciones de trabajo entre el Poder Judicial y sus trabajadores.

## LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Artículo 26. El ejecutivo Federal cuenta con 18 Secretarías de Estado y una Conserjería Jurídica del

Ejecutivo federal, para el despacho de los asuntos del orden administrativo.

En diversos Reglamentos Interiores de dichas dependencias del Ejecutivo Federal, esta previsto al Servicio Civil de carrera, (Hoy Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.), Sin embargo NO SE APLICA.

#### LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La ley federal de los trabajadores al Servicio del Estado, siguiendo los lineamientos que señala el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 43 inciso F y 44 fracción VIII, determinan el establecimiento de escuelas de Administración Pública, establecen a la capacitación como factor escalafonario y la obligación del trabajador de asistir a las instituciones de capacitación.

Como podemos observar, la Ley en estudio no establece en ninguno de sus numerales lo referente al Servicio Civil de Carrera, y únicamente se constriñe a hablar de escuelas de administración pública, dejando entrever que en ellas se puede iniciar lo que conocemos como el Servicio Civil de Carrera.

#### REGLAMENTOS INTERIORES DE CADA DEPENDENCIA

Respecto al Poder Ejecutivo Federal, existen los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, los cuales son expedidos por el titular del Ejecutivo Federal y corresponde a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo, según prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cada uno de los reglamentos interiores, se establecen las funciones de los servidores públicos, estableciéndose sus deberes y facultades, así como se prevé una sanción para el servidor público, en caso de que su actividad de lugar a ello.

Cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias públicas, estipulan la existencia de las contralorías internas con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

Los diferentes órganos de control a nivel interno y a nivel general según el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos del control que emite la Secretaría de la Función Pública.

## **CAPITULO IV. MARCO INSTITUCIONAL.**

La nación mexicana en su forma de gobierno es una republica, representativa federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior ;pero unidos en una federación, establecida según los principios de consagración en la constitución federal de 1824, la Carta Magna de 1857 y la Ley Fundamental de 1917, que interpretan las conquistas del país obtenidas a partir de su vida independiente , de las luchas de reformas y de la revolución de principios del siglo XX.

El gobierno esta integrado por poderes y niveles en su estructuración, de tal modo que cuando se habla de Gobierno de la Republica se hace referencia al Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la vigente constitución de 1917

A lo largo de los años, en nuestro país se ha afirmado que hay un Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; esta situación, consideramos, es falsa, ya que generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación o, cuando menos, tiene notoria predominancia.

Como ejemplo, en 1857 el órgano predominante fue el Legislativo, y de 1917 a nuestros días es el Ejecutivo.

En la actualidad, la formula liberal subsiste únicamente a titulo de disposición técnica en lo referente al cumplimiento de las tareas gubernamentales.

Así, encontramos que el artículo 49 de nuestra máxima ley a la letra dispone:



“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos en una sola persona o corporación, no depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”

Al respecto, el Maestro Emilio O. Rabasa nos explica:

“El principio de la división de Poderes, concepto medular contenido en este artículo (49 constitucional), constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal porque:

1. Obliga a que el poder frente al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;
2. Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponde;
3. Produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización en las funciones, logrando su más eficaz desempeño, y
4. Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

“No obstante el principio de la división y coordinación de poderes, que normalmente se representa en la actividad del Estado, en materias o situaciones extraordinarias, surge lógicamente, un régimen excepcional.

Por eso, el segundo párrafo de este precepto señala los casos y los asuntos- previstos en los artículos 29 y 131- , merecedores de una consideración especial.

Lo anterior se comprende, ya que las citadas normas cuidan, la primera, de la supervivencia misma de la Nación, cuando esta se haya en peligro por causas de invasión, perturbación grave de la paz pública o peligro para la sociedad, la segunda, del mantenimiento adecuado de su economía nacional e internacional, situaciones en las que el Congreso puede facultar al Ejecutivo para legislar, dando por consecuencia, que se reúnan excepcionalmente dos poderes en un solo individuo”<sup>41</sup>

Según nuestra organización constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias se opera entre los Estados y la Federación; la segunda, entre los tres Poderes de la Federación.

De los tres Poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material.

El tercer Poder que es el Judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; esta desprovisto de toda fuerza material.

---

<sup>41</sup> RABASA, Emilio O. y otra. Mexicano: Ésta es tu Constitución. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1996. Págs. 176 y 177.

El poder Judicial desempeña en el Juicio de Amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley Suprema.

#### **IV.1 PODER EJECUTIVO.**

Con respecto al Poder Ejecutivo sus funciones son de naturaleza política y administrativa (art.89). Las primeras están referidas a su relación con los otros dos poderes y órdenes de gobierno y las segundas se ocupan de la ejecución y aplicación de las normas jurídicas, además de los actos materiales que tienen por finalidad un servicio público y sus relaciones con los particulares.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo llamado Presidente de la Republica se auxilia de una Administración Pública Federal. Esta se integra por un conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas del Ejecutivo. Es importante mencionar que, este mismo esquema del que goza el gobierno federal se produce en los Estados, en los que el Poder Ejecutivo llamado Gobernador también se auxilia con una estructura administrativa denominada administración pública estatal y por ultimo en los municipios.

De conformidad con la Constitución Política (art.90), y la Ley Orgánica de la Administración correspondiente, la Administración Publica Federal y también las estatales se dividen en Centralizada y Paraestatal.

La Administración Publica Centralizada esta integrada por la Presidencia de la Republica, las Secretarias de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejeria

Jurídica del Ejecutivo Federal. Por su parte, la Administración Pública paraestatal se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y de fideicomisos públicos.

#### **IV. PODER LEGISLATIVO**

El Poder Legislativo, para cumplir la función que le encomienda la constitución se deposita en un Congreso General (art.73) que se dividen en dos Cámaras, una de Diputados (art.74) conformadas por representantes de la nación y otra de Senadores (art.76) integrada por representantes de cada estado de la Federación y del Distrito Federal

A ambas cámaras les corresponde básicamente la elaboración de leyes, la aprobación de las modificaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es competencia del constituyente permanente del Poder Legislativo de la Unión (art. 135)

La representación popular, compuesta por 500 diputados y 128 senadores, se organiza, conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en grupos parlamentarios para realizar tareas específicas en las cámaras y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Así mismo los coordinadores de estos grupos pasan a formar parte de la Gran Comisión de cada cámara. Las cámaras también cuentan con el número y tipo de comisiones que requieran para el cumplimiento de sus atribuciones.

Cabe mencionar que el Poder Legislativo interviene en la integración del organismo constitucional público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), al

cual le corresponde la organización de las elecciones federales en los términos del artículo 41 de la ley Fundamental; la autoridad autónoma para el desempeño de dicha función estatal, el instituto cuenta con la estructura de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, encabezados por un Consejo general que es el máximo órgano directivo.

El Maestro Emilio O. Rabasa, al hablar de éste Poder afirma:

“Sea porque en la Constitución de 1824 así lo establecía, o por simple creencia popular, es común la idea de que los diputados representan al pueblo y los senadores a los estados, conceptos que a primera vista parecen confirmar los artículos 51 y 56 de esa Ley.

“Si bien es cierto, asimismo, que ha sido siempre anhelo democrático, que las diferencias en cuanto a la mayor o menor población se hallen nivelados con la igualdad representativa de los Estados, es decir, que la desigualdad numérica que los representantes que cada entidad puede tener en la Cámara de Diputados, se equilibre con la igualdad de dos Senadores por Estado miembro, la verdad es que tanto unos como otros no son exclusivamente representantes de parte de mexicanos o de determinada zona geográfica, sino que representan a todo el pueblo de México.

Podrán tener un mayor interés o afecto hacia sus electores, pero sobre todo, deben predominar sus deberes respecto a toda la nación”<sup>42</sup>

La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia de la Función Legislativa al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes,

---

<sup>42</sup> Ibidem. Pág. 177.

que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, la Constitución, en su artículo 13 ha consignado como un derecho del hombre aquél que establece que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas” es decir, por leyes que no sean generales.

Según el Maestro Gabino Fraga, las garantías del orden social están constituidas por todos los elementos de la vida social que obligan a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales: las costumbres, la moralidad, la opinión pública, entre otras.

Las garantías de orden político radican fundamentalmente en el régimen mismo de la organización del Estado. Puede citarse como la más importante, la que deriva del sistema de separación de poderes, cuyo funcionamiento lo ha hecho denominar sistema de frenos y contrapesos por las limitaciones que los excesos de un poder encuentran en el funcionamiento de los otros.

Por último, entre las garantías de orden jurídico se encuentran las diversas clases de control sobre los actos de los poderes públicos: la responsabilidad directa del mismo poder y las responsabilidades civiles y penales de los funcionarios y empleados públicos.<sup>43</sup>

Para el autor Ignacio Burgoa Orihuela:

“Si el poder público equivale a la actividad del imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la Legislativa, esta consiste por ende, en la elaboración de las leyes.

El concepto de “Ley”, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el Poder Público

---

<sup>43</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 46.

y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que los distinguen de los demás actos de autoridad”<sup>44</sup>

## SISTEMA BICAMARAL

Respecto a este sistema, el Maestro Felipe Tena Ramírez, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, nos explica:

“Nacido en Inglaterra, dicho sistema, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en los cuerpos distintos, cada una de los dos Cámaras represento a las clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes proletarios; la Cámara Baja o de los Comunes represento al pueblo.

“Siglos mas tarde, el pueblo norteamericano, heredero del ingles en la creación del derecho sin sujeción a fórmulas preconcebidas, aplico el sistema bicamarista con fines del todo diversos a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al senado la de los estados.

“Las respectivas realizaciones del bicamarismo en Inglaterra y en Estados unidos fueron producto de los hechos, no de las doctrinas.

“Pero más tarde los teóricos se han encargado de proponer nuevas aplicaciones al sistema. La principal de ellas consiste en dar a una de las dos cámaras la representación de los diferentes sectores económicos del país (industrias, agricultores, obreros, etc.) y reservar

---

<sup>44</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 2000. 11° Edición. Pág. 555.

para la otra la clásica representación popular que siempre ha ostentado.

Este sistema se implanto en Austria, pero no ha dado los resultados que de él se esperaban”<sup>45</sup>

Por su parte, el Doctor Jorge Madrazo Cuéllar en el Diccionario Jurídico Mexicano, en relación con el bicamarismo nos explica:

“Del latín bis doble, dos veces; camera, cámara. Dos cámaras. Palabra no recogida por el Diccionario de la lengua Española.

“Nombre que recibe la organización del Poder Legislativo (en México Congreso de la Unión) cuando esta dividido en dos cámaras o asambleas (en México Cámara de Diputados y Cámara de Senadores)

“...El bicamarismo británico fue copiado por las diversas monarquías constitucionales, bajo el sello de una cámara alta conservadora y una cámara baja progresista, resultado del origen del sistema que agrupo a las clases sociales en distintas cámaras.

“...En México, la organización bicamaral se introdujo en la Constitución Federal de 1824, bajo el modelo norteamericano, es decir, atribuyendo al senado la representación de las entidades federativas.

“Las constituciones centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el bicamarismo aunque por supuesto la cámara alta no tuvo la representación de los Estados que ya no existían.

---

<sup>45</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1998. 15° Edición. Págs. 261 y 262.



“La original constitución de 1857 rompió con la tradición bicamarista al depositar al Poder Legislativo en una Asamblea Unicamaral, suprimiéndolo el senado.

El recuerdo de los senadores centralistas, que tuvieron un marcado tinte aristocrático, condujo a la mayoría de los constituyentes de 1856- 1857 a proponer el unicamarismo; algunos diputados constituyentes consideraron, también, que sería más fácil la expedición de la legislación social emanada de la Constitución, que ellos deseaban, si el poder Legislativo se deposita en una asamblea única no dividida”<sup>46</sup>

León Guzmán manifiesta que el unicamarismo y el hecho de que el Ejecutivo se encontraba desprovisto del derecho de veto, crearon un sistema político con un legislativo fuerte y un ejecutivo débil.

Desde 1867 se insistió en la necesidad de modificar esta situación, razón por la cual se propuso entre otras cosas, el establecimiento del Senado para regresar al sistema de dos cámaras.

Sin embargo, el regreso del bicamarismo no se consiguió sino hasta el año de 1874, a la iniciativa de Lerdo de Tejada.<sup>47</sup>

El maestro Felipe Tena Ramírez, considera que las ventajas del sistema bicamaral, son las siguientes:

a) Debilita el poder legislativo al dividirlo con el fin de que no tienda a predominar sobre el ejecutivo, lo que favorece el equilibrio entre los poderes;

---

<sup>46</sup> MADRAZO CUELLAR, Jorge. Diccionario Jurídico mexicano. Editorial Porrúa. UNAM. Tomo A-Ch. México 1996. 6° Edición. Pág. 336.

<sup>47</sup> GUZMÁN, León. El Sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias. Anuario Jurídico UNAM. México 1980. Págs. 77 y78.

b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, la otra cámara puede intervenir como mediadora, y

c) La existencia de una segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, el error y las pasiones políticas”<sup>48</sup>

En este tenor, es claro que la necesidad de la existencia de dos cámaras, radica en la naturaleza de su origen, los diputados deben representar al pueblo, en tanto que los senadores son los representantes de los intereses del estado o la Federación, pues debe haber un equilibrio de posturas y una convergencia de intereses.

### **CAMARA DE DIPUTADOS**

Es uno de los órganos que se divide el Congreso de la Unión, compuesto actualmente hasta 500 representantes de la Nación electos de manera popular en su totalidad, cada tres años, según los principios de la mayoría relativa, en forma dominante y de representación proporcional de las minorías.

Los diputados son electos por los ciudadanos y se convierten en representantes de la Nación. Tienen encomendada la labor fundamental en toda organización humana, de crear las leyes, función en la que colaboran la Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal.

Establecen en Unión del Artículo 57, la institución de la Suplencia, los Diputados y Senadores suplentes realizan las funciones de los propietarios cuando estos fallecen, se les concede licencia, son separados de sus cargos o faltan diez días consecutivos a las sesiones, sin causa justificada o sin previo permiso del Presidente de la Cámara, en cuyo

---

<sup>48</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. Pág.262.

caso la Constitución supone que renuncian a concurrir hasta el siguiente periodo de labores legislativas<sup>49</sup>

El cargo de Diputado dura tres años, renovándose la Cámara en su totalidad cada trienio.

“Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato...” (Art. 59)

Para que la Cámara de Diputados pueda funcionar válida y legalmente, es necesario que se encuentren presentes un numero determinado, es decir, que haya Quórum, es decir, más de la mitad de sus miembros.( art. 63 constitucional)

La excepción de esta regla, se encuentra en el artículo 84 constitucional que establece el procedimiento para la designación de Presidente del Congreso, para lo cual se exige un Quórum de las dos terceras partes de representantes de las dos Cámaras.

La Regla General de votación en la Cámara de Diputados es la de mayoría de votos de los miembros presentes.

Hay dos clases de mayoría: la absoluta y la relativa.

La mayoría absoluta implica que, existiendo mas de dos proporciones, se aprueba aquella que más votos ha obtenido, sin importar si esos suman la mitad del total.

La mayoría relativa implica que, existiendo mas de dos proposiciones se aplica aquella que más votos haya obtenido, sin importar si estos suman mas de la mitad del total.

---

<sup>49</sup> Cfr. RABASA Emilio. O. Y otra. Op. Cit. Pág. 178.

Además de fungir como Cámara colegisladora junto al Senado en el procedimiento de formación de la ley y en las demás facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados tiene facultades que mayormente se concentran en el Artículo 74 constitucional.

La fracción I del Artículo 74, la faculta para erigirse en el Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección del Presidente de la República.

Esta facultad, se refiere a la clasificación popular de la elección del Presidente de la República y no debe confundirse con la facultad del Congreso para designar a un Presidente interino o sustituto que se regula en los artículos 84 y 85 constitucionales.

Las fracciones II y IV, se refieren a la Contaduría Mayor de Hacienda, organismo de la Cámara de Diputados encargada de rendir un dictamen a la propia Cámara sobre la cuenta pública.

La facultad fundamental, es la relativa a aprobar el presupuesto anual de egresos de la Federación, para la que, lógicamente, primero tiene que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea que comparten las dos cámaras como integrantes del Congreso de la Unión.

La fracción IV, contiene las facultades hacendarias de la Cámara de Diputados.

Un signo inequívoco de la democracia, es que el pueblo sepa y apruebe tanto los ingresos que van a sostener al gobierno y las obras y los servicios públicos, como, la forma ordenada y clara en que se efectuara el gasto público.

Por lo explicado, es facultad exclusiva de la representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, aprobar la Cuenta Pública.

La fracción V faculta a la Cámara de Diputados a declarar si hay o no-lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieran incurrido en delito, en los términos del artículo 111 constitucional.

### **CAMARA DE SENADORES.**

Es uno de los órganos en que divide el Congreso de la Unión, compuestos de dos miembros por cada estado y dos más por el Distrito Federal, electos popularmente y en su totalidad cada seis años.

Ignacio Romero Vargas Yturbide, desde el punto de vista histórico nos comenta lo siguiente:

“La Constitución Federal de 1824 estableció que en el Senado se componía de dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

“La Constitución de 1836, a pesar de ser centralista, conservo al senado, que se integraba de con 24 senadores y se renovaba por terceras partes cada dos años.

“Las bases Orgánicas de 1843, también conservaron al senado, que se componía de 63 miembros. Los senados de las constituciones centralistas fueron órganos profundamente aristocráticos.

La constitución de 1857, nos contemplaba al senado, es decir, fue unicamaral, porque consideraba al sistema

bicameral como una reminiscencia de las constituciones centralistas”<sup>50</sup>

El texto original de la Constitución de 1917 estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa que durarían en el cargo cuatro años, renovándose la Cámara por mitad cada dos.

A partir de las reformas de 1933, los Senadores duran en el cargo seis años, renovándose la Cámara en su totalidad cada sexenio.

Para que la Cámara de Senadores pueda funcionar válida y legalmente, es necesario que se encuentren presentes un número determinado de senadores, es decir, que se integre el quórum.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 1993, se modificó el quórum de la Cámara de Senadores, y actualmente se requiere de más de la mitad del número total de sus miembros.

Además de fungir como Colegisladora junto con la Cámara de Diputados en el procedimiento de formación de la ley y las demás facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores tiene facultades exclusivas, previstas por el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las facultades que en forma exclusiva otorga este precepto al senado de la República, tienen como propósito establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre este órgano y el Ejecutivo, así como mantener la esencia y funcionamiento del pacto federal.

---

<sup>50</sup> ROMERO VARGAS YTURBIDE, Ignacio. La cámara de senadores de la república mexicana. Ediciones del Senado de la República. México 1967. Págs. 9 y 10.

La fracción I. del artículo 76 faculta a la Cámara de Senadores para aprobar los Tratados Internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

La fracción II del numeral referido, faculta a la cámara de Senadores para ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la Republica del Procurador General de la Republica, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Las facultades previstas por las fracciones II y IV autorizan al Ejecutivo en materia de Guerra y Seguridad nacional.

Las facultades establecidas en las fracciones V y VI se relacionan directamente con las entidades federativas.

La fracción VII del numeral analizado, faculta al Senado para erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones de los servidores públicos, en los términos del artículo 110 constitucional.

La fracción VIII faculta al Senado, para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que se someta a su consideración el Presidente de la Republica, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos.

Tanto la cámara de Diputados como los senadores, constituyen el Congreso de la Unión y las facultades expresas del Congreso de la Unión, las encontramos en él

artículo 73 constitucional, del que 33 fracciones las especifican.

Destacan principalmente las que se refieren a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todas aquellas materias de interés primordial para la existencia de la Republica y para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos que persigue la revolución Mexicana.

Se pueden clasificar las facultades del Congreso en los siguientes rubros.

1. En materia de división territorial.
2. En relación con el Distrito Federal
3. En materia hacendaría
4. Respecto al comercio entre los Estados.
5. En materia de Guerra.
6. Aquella que tiene que ver con la posible vacante del jefe del Ejecutivo.
7. En materia Administrativa.
8. En materia Económica.

El congreso de la Unión además tiene la atribución de expedir leyes en relación con la coordinación de diversas autoridades en materia de Seguridad Publica, así como de las instituciones y sus integrantes en dicho rubro en el ámbito federal, lo anterior conforme a la reforma sufrida por le articulo en análisis en el año de 1994.

#### **IV. PODER JUDICIAL**

Con relación del Poder Judicial de la Federación, este se deposita en una Suprema de Justicia de la Nación, en un Tribunal electoral, en Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.



El poder Judicial de la Federación se compone de 11 ministros y funcionan en plenos y en salas (art.94). De igual forma, el Poder Judicial de la Federación se ejerce por el Jurado Federal de ciudadanos; en cuanto a los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, intervienen como auxiliares de la justicia federal en materia de amparo de índole penal, y en las demás que, por disposición de la ley deban actuar con tal carácter.

Es el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como, las relativas al juicio de amparo.

La estructura del actual Poder Judicial Federal en su concepto estricto, fue introducida de acuerdo con el modelo estadounidense de organización judicial, de acuerdo con el cual se dispuso que el citado Poder Judicial de la federación residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Los Tribunales de Circuito son Unitarios y Colegiados.

Después de las enmiendas constitucionales de 1988, el alto Tribunal se dedicó a funciones más administrativas que judiciales; posteriormente, las reformas de 1994, consideraron que la Suprema Corte de Justicia debía cumplir funciones judiciales y no administrativas, dejando la tarea de nombrar, remover y supervisar a jueces de Distrito y Magistrados de Circuito al Consejo de la Judicatura federal.

El ejercicio del Poder Judicial quedo depositado en sus órganos tradicionales, creándose el Consejo de la

Judicatura Federal, lo cual se tradujo en facilitarle a la Suprema Corte de Justicia sus deliberaciones colectivas; reduciendo el número de ministros a 11 y permitiendo la renovación periódica de acuerdo con los cambios que ocurren en el país.

Podemos considerar consecuentemente, que las reformas de 1994, no dieron lugar a un cambio fundamental en la naturaleza y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la idea principal fue su fortalecimiento, conservando los principios esenciales del juicio de amparo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, duran quince años en su cargo y durante ese lapso solo pueden ser privados del mismo, por juicio político; igualmente, no es procedente la reelección.

Por nuestra parte, podemos considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo Tribunal de Nuestro País en materia Judicial y, es posible afirmar que dentro de los poderes, además del Legislativo, es el que ha demostrado una verdadera autonomía e independencia, respecto del Poder Ejecutivo.

## **CAPITULO V.**

### **PROPUESTA DE LA REAL OBSERVANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO**

En forma introductoria, es pertinente señalar que el Servicio Civil de Carrera esta en expansión en el mundo entero y ello es el reflejo de la extensión de las atribuciones del Estado.

Sin lugar a dudas la llegada de la democracia y la alternancia política en el país, así como de otros factores, como es la participación ciudadana en los asuntos públicos y la exigencia de una mayor transparencia en las políticas y programas, han sido factores determinantes para el impulso de propuestas tendientes a la configuración de burocracias profesionales.

No obstante que los avances que se hayan dado, se considera que todavía no existen las condiciones suficientes para la consolidación de este sistema y de una cultura de mérito; el sistema requiere todavía de grandes reformas a nivel jurídico, político y administrativo, y del fortalecimiento de los propios partidos políticos, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las organizaciones civiles y todas aquellas instituciones creadas para el combate a la corrupción como a las de acceso a la información, las relacionadas con el poder de la Fiscalización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo , las contralorías sociales, entre los mas importantes. Así como el fortalecimiento de los propios Servicios profesionales existentes.

La administración publica tiene cada vez más tareas, diversas y complicadas, de las que tenia en el siglo pasado.

A una administración pública tradicional, cuyas funciones serán exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos, se sustituye una Administración promotora del desarrollo económico y social que, para desempeñar sus nuevas tareas necesita personal competente.

El Servicio Civil de Carrera es la expansión que se usa recientemente para designar al conjunto de personal al Servicio del Estado.

El destacado autor de Derecho Administrativo, Don Miguel Acosta Romero define al servicio Civil de Carrera, como aquel que da la oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón, ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o actitudes, que le permita llegar a niveles más altos del propio escalafón hasta el más alto de la rama de que se trate.

La noción se utilizó en Inglaterra para designar al conjunto de sus funcionarios y su administración.

En Francia se utilizó el nombre de "fonction Publique" y en América Latina se utiliza Administración de personal, para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino también su gestión y reglamentación.

Duhalt Krauss concibe al Servicio Civil de Carrera como un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos de la Administración Pública.<sup>51</sup>

Para las Naciones Unidas se considera el Servicio Civil de Carrera, para designar al grupo de funcionarios y empleados no políticos; un servicio de Carrera es el cuerpo no político permanente de funcionarios, que forman la espina dorsal de una Administración Pública.

El primer Servicio Civil de Carrera fue el prusiano en el siglo XVIII, surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de controlar la burocracia, entre los siglos XVI al XVIII. El

---

<sup>51</sup> Cfr. KRAUSS, Duhalt. Op. Cit. Pág.68.

servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito; de igual acceso a todos los empleados y de carrera organizada.

Así, el servicio Civil de Carrera aparece ligado a la formación del Estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes y que legitima al servicio Civil de Carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas partidistas.

Según Omar Guerrero, la dicotomía es una formulación teórica que pretende representar en el marco del pensamiento conceptual, la desvinculación de la política y la administración, aunque no se ha demostrado en la práctica.

La dicotomía política-administración, se fundamenta en la separación de poderes proporcionada y proclamada por la doctrina liberal y ampliada por los teóricos del Derecho Público (Derecho Constitucional y Derecho Administrativo)

El poder normativo corresponde al parlamento, detentados de la soberanía nacional y con facultades de control sobre el Ejecutivo; mientras que la autoridad administrativa tiene solo la función de ejecutar las leyes.

Una razón teórica es que, en un régimen democrático, la administración pública no tiene legitimidad propia, ya que no es electa ni responsable políticamente; debe obedecer al poder político y no tomar partido por sí misma.

Una razón práctica se encuentra en varios autores, la idea es que un buen funcionamiento de la administración pública necesita una clara separación entre administradores y políticos,

pues las cualidades y las funciones exigidas a unos y a otros son las mismas.<sup>52</sup>

Wilson y Goodnow en Estados Unidos, y Weber en Europa, defendieron la tesis explicada.

Para Wilson, la Administración se halla fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. La política es el dominio especial del estadista y la administración o es del funcionario técnico.

Wilson discute estas ideas en el momento en que surgen los partidos políticos que alternan en el poder, provocando que los puestos de la administración pública fueran otorgados basándose en la lealtad al partido en el poder, para asegurar el cumplimiento de sus programas.

Este sistema de despojo que degeneró en padrinazgo, incompetencia de los funcionarios federales, inseguridad del personal y corrupción, según Wilson debería ser sustituido por un sistema de mérito.

El sistema de despojo basado en la clientela electoral, la influencia política y en principios partidistas, estaba obstaculizando el funcionamiento de la administración Pública, por lo que era necesario sustituirlo por un Sistema Civil de Carrera, técnico y neutral que brinde un eficiente servicio a la población.

Goodnow, por su parte, era partidario de la división política administración, identificando la política con la expresión de la voluntad del Estado y a la administración con la ejecución de dicha voluntad.

La expresión se da a través de grupos de presión, de partidos políticos, de opinión pública en general y la ejecución

---

<sup>52</sup> Cfr. GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado capitalista. Editorial INAP. México 1979. Págs. 131 y 132.

se realiza mediante el conjunto de técnicas y métodos empleados por la administración.<sup>53</sup>

Mario Martínez Silva, afirma que las anteriores ideas con el origen de la reforma del servicio Civil. En Gran Bretaña, Macaulay crea en 1834 el Civil Service para reclutar a los funcionarios en base al mérito.

En Estados Unidos se sigue el modelo británico, creando en 1833 la Ley Civil Service Act y la Civil Service Comisión para instaurar el Servicio de Carrera.

El objetivo primordial de la reforma del servicio civil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito; el nombramiento para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo.

Este objetivo es un reflejo, su vez, de ciertos valores respetados en nuestra sociedad:

1. Que en la rama administrativa de los empleados han de preocuparse por la eficiencia del servicio gubernamental y que la competencia de los empleados es el principio determinante del nivel de eficiencia que se alcance.

2. Que las oportunidades económicas de empleo gubernamental tendrían que ser accesibles a todos los ciudadanos sin mediar el favor.

Un **sistema de méritos** se idea y destina a lograr las siguientes cualidades en el servicio civil:

a) **Competencia.** Para que sirva al gobierno con aptitud e inteligencia probadas.

---

<sup>53</sup> Cfr. DEWIGHT, Waldo. La Administración Pública. Editorial Trillas. México 1974. Págs. 84 a 86.

b) **Neutralidad.** Para que la forma administrativa ejecute la voluntad política del Cuerpo Legislativo y no imponga la voluntad propia.

c) **Igualdad de oportunidades.** Para que las instituciones gubernamentales contribuyan a la democracia económica.

Esta reforma originó la existencia de un estatuto jurídico especial para los trabajadores al servicio del estado y la neutralidad política de la administración pública.

Por su parte, Max Weber, en Europa, estima que el verdadero funcionario no debe hacer política, es decir, luchar por el poder y tomar partido, sino el aparato se derrumbaría.<sup>54</sup>

En España por ejemplo, existe en esta materia la Ley articulada de Funciones Civiles del Estado, aprobada en el decreto 315 el 7 de febrero de 1964, la cual fue sustancialmente modificada por la ley 30 el 2 de agosto de 1984. Ellas se refieren al personal al servicio de la administración pública española, tanto a los funcionarios de empleo que pueden ser eventuales o interinos, como a los funcionarios de carrera, los que en virtud del nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente.<sup>55</sup>

## **V.1 LA NUEVA DENOMINACIÓN DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.**

El actual régimen del Presidente de la Republica Mexicana, el Lic. Vicente Fox Quesada, en su afán de trascender, hace énfasis en la importancia de poner a nuestro país a la vanguardia, trata de que el servicio Civil de Carrera sea una realidad y actualmente en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica del 10 de abril de 2003.

---

<sup>54</sup> Cfr. MARTÍNEZ SILVA, Mario. Los sistemas de personal en la administración Publica Federal. Editorial UNAM. México 1976. Págs. 28 a 30.

<sup>55</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 362.



A continuación, llevaremos a cabo un breve análisis histórico del servicio Civil en diferentes países del mundo.

## **EN ESTADOS UNIDOS**

En dicho país el Servicio Civil de carrera es un sistema de estructura abierta. No hay distinción entre empleado público y privado y existe un movimiento del personal del sector público al privado.

La comisión del Servicio Civil se creó en 1833 en los términos de la Pendleton Act, inspirada en el modelo inglés para reclutar el personal del servicio civil en base al mérito.

El funcionario se concibe como una persona especializada capaz de realizar funciones, tanto en el sector público como en el privado.

El servicio civil estadounidense en un principio fue muy politizado, debido al uso de sistema de despojo en el reclutamiento de los funcionarios.

No existe un estatuto general sobre el servicio civil, por lo que la protección del personal es a través de suposiciones legales, aunque no constitucionales.

Se constata que existe una evolución hacia el sistema de carrera administrativa, por la introducción del reclutamiento basado en el mérito.

El órgano central, es la Comisión del Servicio Civil, que depende del Presidente y ésta por tres miembros, cuya designación es ratificada por el Congreso; de los tres miembros, no más de dos deben ser militantes de un mismo partido.

La Comisión es responsable de la administración de las principales funciones de personal, pero la operación directa está delegada en oficinas descentralizadas en cada dependencia, bajo la coordinación y asesoría de la Comisión.

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

Los candidatos tienen que responder a cuestiones prácticas y precisas correspondientes a una especialidad determinada; economista, contador, estadístico. De ahí la utilización de los test psicotécnicos y cuestionarios.

No existe un sistema de carrera administrativa, salvo en los casos de la diplomacia.<sup>56</sup>

### **EN VENEZUELA.**

El servicio Civil de Carrera en América Latina es influenciado principalmente por Estados Unidos de Norteamérica.

El “Apadrinaje” y el “Favoritismo” en Estados Unidos, que durante mucho tiempo resistió a las reformas, puede deberse a que fueron utilizadas por el Ejecutivo para ejercer presión sobre el Congreso.

Esta práctica nació de la separación de poderes en las ramas legislativa y ejecutiva, y que existe también en numerosos países de América Latina, fundamentalmente en Venezuela.

Las características más sobresalientes del Servicio Civil de Carrera en Venezuela, son las siguientes:

- Reemplazo de todos los funcionarios públicos en el momento del cambio del régimen político.
- No existe uniformidad en materia de títulos y salarios.
- No hay capacitación ni órgano central de personal

---

<sup>56</sup> Fr. GRACIER, Francois. La Fonction Publique Dans le Monde. Traducción por David López Medrano. Editorial Cujas. París, Francia 1972. Pág. 50.

- No existe un sistema de carrera administrativa.
- Existe una lista de títulos y salarios, empero, no de descripción de los puebls públicos.
- En gran medida, hay inseguridad, pero también hay un grupo importante de técnicos que en la práctica gozan de seguridad y permanencia en el empleo.
- Cuando existe una ley sobre la carrera administrativa no se aplica. (Valga decir que es una característica de los países latinoamericanos)
- El reclutamiento del personal es un acto político y sin previo examen o curso.<sup>57</sup>

#### **EN INGLATERRA**

El servicio Civil de Carrera en este país, también tiene ciertas características originales. El Servicio Servant es un servidor de la Corona.

La Royal Comission on the Civil Service de 1929- 1931 y la comission Prestley de 1953-1955 adopto la definición siguiente tomada por la Comission Fulton en 1968: 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.

El personal de las empresas públicas no forma parte del servicio civil, salvo los obreros de los arsenales. Los funcionarios locales no pertenecen al civil service.

Las características específicas del servicio civil ingles son las siguientes:

---

<sup>57</sup> Cfr. QUIROGA LEOS, Gustavo. El servicio Civil de Carrera. Gaceta mexicana de Administración Publica Estatal y Municipal. Ediciones INAP. México 1984. Pág. 116.

- No existe una legislación especial para el servicio civil.
- La política del servicio civil ésta 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 nominadas con el nombre del Presidente de la Comisión.
- Existe el informe Macalay par el servicio Civil Hindú y el informe Northcote Trevelyan; el informe Whitley sobre la participación en la administración de personal; el informe Prestley, en 1953, sobre la remuneración y prestaciones sociales y, él mas reciente, el informe Fulton, en 1968.
- El órgano central de personal es la comisión de servicio civil, que esta compuesta por cinco miembros designados por la Corona.
- La comisión se encarga de reclutar y seleccionar al personal y de asegurar la neutralidad política.
- La permanencia y el control del servicio civil esta a cargo de la tesorería; la cual verifica que se cumplan satisfactoriamente las tareas, controlan los nombramientos y la remuneración de los funcionarios.
- El departamento del servicio civil es quien lleva a cabo las anteriores funciones.
- El servicio civil ingles es el primero en crear estructuras de participación del personal en la gestión con los Whitley Counals, que reúnen los dirigentes del servicio administrativo y los representantes del personal.
- Se establece además, un tribunal de arbitraje para decidir las diferencias entre la administración publica y sus funcionarios.
- El reclutamiento se puede realizar por examen escrito sobre cultura general y una conversación libre con el jurado; después de los exámenes se hacen tests sobre la personalidad e inteligencia del candidato.
- El servicio civil ingles destaca por una concepción muy 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 que llegue al poder.<sup>58</sup>

## EN FRANCIA

Según el Doctor Miguel Acosta Romero, en Francia los miembros de la función pública están sometidos al estatuto general de 1959, de carácter jerárquico y autoritario y cuya aplicación excluye las de las normas laborales.<sup>59</sup>

En este país, el servicio civil es de estructura cerrada. Se considera como un mundo aparte, como una misión a la cual el funcionario consagra su vida activa, gracias a la organización de carrera, muy diferente a las que surgen de los contratos de trabajo y los contratos colectivos.

La definición de funcionario concebida por el estatuto de 19 de octubre de 1946, se encuentra actualmente en el ordenamiento de 4 de febrero de 1959.

Los elementos que caracterizan la situación del funcionario son la ocupación de un empleo permanente, en una administración pública francesa, y la titularidad, acto que otorga a una persona la calidad de funcionario integrándolo a la jerarquía administrativa.

Estas características conducen a rechazar dentro de la categoría de funcionarios a los eventuales y a los pasantes.

---

<sup>58</sup> Cfr. GRACIER, Francois. Op. Cit. Págs. 42 a 44.

<sup>59</sup> Cfr ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 362.

Los empleados de los servicios públicos de carácter industrial y comercial, excepto al director y al Contador, no se consideran funcionarios.

Por su parte, los funcionarios se consideran a sí mismos como poseedores de una parte de la soberanía del Estado, por lo que son considerados más como un oficial público, que como un servidor publico.

El servicio Civil Francés presenta ciertas especificidades con relación a las características generales de Europa:

1. El reclutamiento y selección se basa en el concurso. Existe un concurso abierto a los estudiantes y un concurso interno reservado a los funcionarios que cuentan con algunos años de experiencia.

2. El principio de carrera administrativa condiciona la edad (25 a 30 años) en que deben presentarse los concursos.

3. La capacitación para entrar al Servicio Civil de Carrera, se efectúa mediante la preparación para el examen abierto sobre cultura general y conocimientos especializados en la Universidad y preparación para un examen de promoción interna de la Escuela Nacional de Administración.

4. Los funcionarios están sometidos a un régimen jurídico privado.

5. La organización del Servicio Civil de Carrera, se basa en un "Estatuto de la Función Publica" que establecen los derechos y las obligaciones de los funcionarios.

6. Se recluta para formar parte de un cuerpo administrativo como: inspector, administrador, ingeniero.

7. Existen estatutos particulares que reglamentan los derechos y obligaciones de cada cuerpo administrativo.

8. Existe una élite de funcionarios; los altos funcionarios, es decir, los miembros de los grandes cuerpos de inspección y control, del cuerpo prefectoral, diplomáticos, técnicos y cuadros superiores, que egresan de la Escuela Nacional de Administradores y de la Escuela Politécnica, que ocupan los puestos de dirección de la Administración Pública Francesa.

9. No existe un organismo central de Servicio Civil, sino la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, adscrita al Primer Ministro que coordina la política de personal; sin embargo, la contratación de empleados y los incidentes de su carrera, están sujetos en mayor grado, al control de cada Departamento y en menor proporción a la vigilancia central; El control departamental está limitado por el empleo de representantes de personal. De ahí la falta de integración.<sup>60</sup>

## **EN MÉXICO.**

Rosa María Guerrero Virgen, afirma que el acelerado desarrollo económico, político y social de nuestro país, ha requerido de la intensificación de esfuerzos en materia de plantación de la administración pública, debido al reconocimiento de la estrecha relación que guarda la administración pública y el desarrollo de la estructura económica de nuestro país.

Los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer y planear la actividad económica, han transcurrido en forma paralela con los esfuerzos realizados por prestar mejor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado.

---

<sup>60</sup> Cfr. QUIROGA LEOS, Gustavo. Op. Cit. Págs.113 y 114.

Resultado de todo esto ha sido el surgimiento del Servicio Civil como medio seguro de activar los procesos de desarrollo integral de la administración pública.

Un Estado moderno requiere de la planeación como requisito fundamental, para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita el manejo óptimo de los recursos disponibles del país; Atendiendo a ello, se ha instrumentado el Servicio Civil para que en forma sistemática, continua y dinámica aplique y coordine en su implantación los métodos de investigación social, los principios que la rigen, y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía; todo ello con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país.<sup>61</sup>

Hasta nuestros días, no ha llegado a integrarse un verdadero Servicio Civil de Carrera, aún cuando desde 1934 quedo plasmado en nuestras leyes, por lo cual el estado se ha enfrentado a una serie de factores adversos para desarrollar las potencialidades de sus programas, planes y estrategias.

Cabe destacar algunos elementos que prevalecieron y que impedían el cometido de la buena marcha de la administración del personal:

1. Ausencia de objetivos precisos que impiden definir una verdadera carrera del Servicio Civil.

2. Incongruencia en el sistema de análisis de puestos y como consecuencia un catalogo de empleos inadecuado, que impedía tener buenos resultados en el reclutamiento, selección, promoción escalafonaria, evaluación y capacitación.

---

<sup>61</sup> Cfr. GUERRERO VIRGEN, Rosa María. El Servicio Civil de Carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. México, 1984. Pág. 23.



3. Incierta estructura de remuneraciones y la falta de un tabulador de sueldos acorde con las funciones y responsabilidades de los servidores públicos.

4. Sistemas escalafonarios deficientes que desestimulan el espíritu del trabajador.

5. Incertidumbre respecto a las funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal.

6. Diferentes contenidos en relación con las condiciones generales de trabajo.

Como se puede observar, en la administración del personal se carecía de políticas previsoras que logran imprimir dirección, continuidad, dinamismo y eficiencia a la administración pública.

La instrumentación del Servicio Civil de Carrera, requiere de estrategias idóneas de plantación, para que progresivamente pueda ir cubriendo todas las etapas que prevalecen en su diseño, a fin de que se consolide un Servicio Civil de Carrera que dé respuesta a las inquietudes de los servidores públicos con estricto apego a la Ley que lo regiría, con lo cual la Administración Pública experimentaría todos los procesos que requiere su modernización.

El Ejecutivo Federal consciente de la importancia que revisten los servidores públicos en la obtención eficaz y oportuna de los objetivos y metas institucionales, adopto como uno de los lineamientos explícitos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, la instauración del Servicio Civil de Carrera, bajo el siguiente tenor:

“...lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público.

Se fomentara la vocación de servicio personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo, se coadyuvara a capacitar el personal municipal y estatal”<sup>62</sup>

Para poder concretizar los objetivos que en materia de servicio civil se ha planteado el gobierno federal, se creó la Dirección General del Servicio Civil, la cual por acuerdo presidencial de 1° de marzo de 1984 se fusionó con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, para con ello, dar origen a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

Esta coordinación en materia de Servicio Civil, conforme al reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tuvo las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como para 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 la administración y desarrollo de personal federal, así como operar el sistema de operación y registro correspondiente.

3. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, diseñar procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la Administración Pública Federal.

---

<sup>62</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 – 1988. Lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del Gasto Público. 6.2.3.5. Pág. 175.

4. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupaciones de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la Administración Pública Federal.

5. Registrar las estructuras ocupaciones y de los puestos correspondientes de la administración pública federal y sancionar las modificaciones de las mismas.<sup>63</sup>

El 29 de junio de 1983, por acuerdo presidencial, se establece la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, para la instauración del Servicio Civil de Carrera la Administración Pública Federal.

La Comisión estuvo integrada 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 también por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y como Secretario Técnico fungió el Coordinador General de Modernización de la Administración Pública Federal.

Las funciones de esta comisión fueron las siguientes:

a. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de los programas específicos del servicio Civil de carrera.

b. 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

---

<sup>63</sup> REGLAMENTACIÓN INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRACION Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 1983.

c. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiere la instauración del Servicio Civil de Carrera.

d. 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,

e. Estudia y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera con los instrumentos del Sistema Nacional de Plantación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988.<sup>64</sup>

El servicio civil de Carrera en México, en principio obedeció a un claro enfoque de modernización de los sistemas de administración del personal federal, por lo que se ha procedido a sentar las bases para que la instauración sea una realidad.

Las condiciones necesarias par que se presente efectivamente el Servicio Civil de Carrera, deben ser las siguientes:

I. Integración de sus etapas con las del desarrollo social, cultural y económico del país.

II. Integración y vinculación entre sí de cada una de las etapas previstas.

III. Integración de los distintos órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución, para alcanzar los objetivos que han sido delimitados.

---

<sup>64</sup> Cfr. GUERRERO VIRGEN, Rosa María. Op. Cit. Pág. 25.

Lo señalado nos sitúa en la aptitud de determinar que la plantación del Servicio Civil de Carrera, tiene estas características:

- I. Continuidad y sistematización del proceso.
- II. Aplicaron de un enfoque interdisciplinario que permita formular los programas.
- III. Carácter democrático en la plantación del mismo, y
- IV. Precisión de las metas y etapas que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la planeación.

Las etapas del servicio Civil de Carrera, son las siguientes:

A. Pre- empleo. Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al Servicio Civil de Carrera y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

En cuanto al reclutamiento, las entidades a través de sus Unidades Administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a fuentes internas y externas.

Las Fuentes internas serán las propias ramas de actividad en donde se genere la vacante, ajustándose al sistema Escalafonario Funcional e intercomunicado, así como el personal con nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones; además de las vacantes que se generen.

En cuanto se refiere a las fuentes externas, se acudirá en la primera instancia a las demás entidades del sector público. En segundo lugar, se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema educativo, a través de la celebración de convenios.

La selección se llevara a cabo mediante un examen que permita determinar la idoneidad del aspirante, para ocupar el puesto de que se trate.

B. Empleo. Es la etapa en la que se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado; se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se desarrolla prácticamente la Carrera de los Servidores públicos.

Dentro de esta etapa, se presentan las siguientes situaciones:

I. Nombramiento o contratación, cuyo objetivo es establecer la relación formal de trabajo entre el personal seleccionado y el Estado.

II. Inducción. Su objetivo es proporcionar al servidor publico de nuevo ingreso, la información y motivación que le permite identificarse con él puesto que se le asigne, los objetivos institucionales, la carrera que realizara en el servicio civil; informarse de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

III. Capacitación. Su objetivo es aportar al servidor público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente él puesto que tiene asignado y, por la otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar. Igualmente, su objetivo es propiciar que las dependencias cuenten con le personal preparado para llevar a cabo los programas que tiene asignados.

IV. Desarrollo. Su objetivo es proporcionar al trabajador la oportunidad de lograra su superación en el ámbito personal, familiar y social.

V. Promoción. Tiene como objetivo permitir al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por tanto, de remuneración, a través del sistema escalafonario funcional e intercomunicado.

C. Post- empleo. Es la etapa final de la carrera del servidor público, representada por la conclusión del servidor activo prestando en la Administración Pública Federal, preservando sus derechos a la seguridad social, presentándose las siguientes situaciones.

1. La baja que significa concluir las actividades desarrolladas por el trabajador del servicio civil, originada por despido, renuncia o defunción.

2. La jubilación. En esta etapa se proporciona al trabajador las prestaciones socioeconómicas a que tiene derecho por los años de servicio en una institución pública.

3. Pensión. Es la retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado tiempo de servicios o por padecer alguna incapacidad permanente para el trabajo.

En México, aunque se trata del país más importante de América Latina, desde el punto de vista geográfico, económico, social y cultural, no dispone de una administración de personal que pueda ser calificada de progresista o desarrollada.

En el diagnóstico realizado a propósito de la administración de personal en América Latina en los años 70 se determinaba lo explicado en el párrafo anterior.

Teóricamente, de 1976 a la fecha, ha habido cierta tendencia hacia una instauración regulada eficazmente del servicio Civil de carrera.

La Comisión de Administración Pública diagnosticó la situación del personal público, señalando que se detectan deficiencias en el uso de las técnicas de personal; falta un análisis de puestos que permita un reclutamiento y selección en base a sus conocimientos, aptitudes y habilidades y, lo más importante, que no existe un servicio civil de carrera, que en forma global y sistemática establezca las políticas de personal.<sup>65</sup>

Las características de la situación que prevalece en México, respecto al servicio Civil de Carrera son.

a. En México se considera por separado a los trabajadores al servicio del Estado a los empleados del sector privado.

b. La Constitución de 1917 no establecía originalmente esta diferenciación, ni se establecía una disposición específica para tipificar a los empleados públicos.

c. Fue la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2° la que estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran.

d. Con base en el precepto anterior, se publicó un acuerdo sobre organización y funcionamiento, en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1934, que estableció el servicio Civil por un tiempo determinado, del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año.

e. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión constituye el único antecedente de lo que sería el Servicio Civil en México.

f. Con anterioridad se crearon al apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además del Tribunal Federal de Conciliación

---

<sup>65</sup> Cfr. INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. Comisión de Administración Pública. México 1977. Págs. 46 a 48.



y Arbitraje. El servicio civil solo incluye a los empleados de base.

g. Aunque existe una ley reglamentaria de las relaciones entre el Estado y sus empleados, no hay oficina central de personal destinada a asegurara la ejecución de las disposiciones legales.

h. Se confía a las Secretarias y a otros órganos de la Administración Publica, la aplicación de sus propias normas al respecto.

i. El reclutamiento y selección, al no existir órgano central de personal, se lleva a cabo en cada dependencia, basándose en él catalogo de empleos de la federación y en técnicas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los candidatos. No existe un sistema de mérito en la selección inicial.

j. Para los ascensos y promociones en cada dependencia se establece un reglamento de escalafón que determina las bases para lograr los ascensos.

k. Los factores que se toman en cuenta son conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.

l. Para decidir sobre el ascenso y promoción existe en cada organismo una comisión mixta de escalafón integrada por un número igual de representantes de los titulares y de los trabajadores.

En opinión de Antonio García Valencia, el Servidor Publico ineficiente, es resultado de una mal administración de personal, de la carencia de plantación y de sistemas de control y de la falta de capacitación técnica, pues a pesar de los esfuerzos por implementar un Servicio Civil de Carrera en toda forma, en

México sigue siendo importante el puesto, el poder y la influencia.<sup>66</sup>

Los antecedentes de las reacciones entre el Estado y sus trabajadores, lo encontramos a partir de la época colonial; en las leyes de Indias hay innumerables ordenanzas reales que contenían disposiciones relativas a la función pública.

Durante el México Independiente, el Decreto constitucional ampara la Libertad de la América Mexicanas de 1814, en varios de sus artículos aludía a la citada relación.

La Constitución de 1824, en el artículo 110 disponía la facultad del Presidente de la Republica, para nombrar y remover a sus colaboradores.

En el mismo sentido, encontramos regulación de la actividad de los trabajadores al Servicio del Estado, en las Bases Constitucionales de 1836 y en la Constitución de 1857.<sup>67</sup>

A partir de ese momento y hasta llegar a la Constitución de 1917, se promulgaron diversos Decretos, Leyes y Circulares sobre la materia, entre los que destaca la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 Constitucionales, el proyecto de la Ley del Servicio Civil de los empleados federales de 1911, que pretendía dar derechos, garantías y estabilidad de los servidores públicos, que no prosperó.

Las relaciones de los trabajadores al servicio del estado no fueron reguladas por le Constituyente de 1916 – 1917.<sup>68</sup>

En julio de 1929, el Presidente Emilio Portes Gil, presentó un Proyecto de Código Federal del Trabajo; aun cuando el

---

<sup>66</sup> Cfr. GARCIA VALENCIA, Antonio. Las relaciones humanas en la Administración Publica Mexicana. Editorial Porrúa. México 1980. Págs. 210 a 212.

<sup>67</sup> Cfr. Dávalos, José. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. México 1995. 8Edición. Pág.3107.

<sup>68</sup> Cfr. DÁVALOS, José. Op. Cit. Págs. 3107 y 3108.

proyecto no tuvo éxito, en el se manifestó el intento de reglamentar la actividad de los trabajadores al servicio del Estado.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2° estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio que se expidan.

Abelardo I. Rodríguez, en su calidad de Presidente de la Republica, expidió en abril de 1934, un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, que tuvo efímera existencia, por ser tachado de inconstitucional.

En 1935, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al tratar de buscar mejorar las condiciones de los servidores públicos, redactó un proyecto de Ley del Servicio Civil, en el cual se hablaba de la necesidad de contar con un sistema de ingreso a la administración pública a través de concursos de oposición, con servidores públicos profesionalizados y con la posibilidad de hacer una carrera administrativa.

Lázaro Cárdenas publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El Estatuto de referencia trataba de definir al trabajador al servicio del Estado como toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El artículo 3° establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores. Dividía a los trabajadores de base y de confianza.

Los artículos 7° y 8° establecían que no serían renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo será supletoria.<sup>69</sup>

Adolfo López Mateos, presentó un proyecto de adiciones a la Constitución, mediante el cual se llevaron a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, destacando la preocupación presidencial por dichos trabajadores.

Una vez hecha la adición, el texto anterior a la reforma se convirtió en apartado A y el adicionado en apartado B.

Finalmente, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.<sup>70</sup>

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siguiendo los lineamientos que señala el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 43 inciso F y 44fr. VIII, determinan el establecimiento de escuelas de Administración Pública, establecen a la capacitación como factor escalafonario y la obligación del trabajador de asistir a las instituciones de capacitación. Sin embargo, tampoco se hizo mención propiamente de la figura del Servicio civil, salvo la reforma a la ley del 31 de diciembre de 1984, que adiciona al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil creada en 1983.

Como podemos observar, la ley en estudio no establece en ninguno de sus numerales lo referente al servicio Civil de Carrera, y únicamente se constriñe a hablar de escuelas de administración pública, dejando entrever que en ellas se puede iniciar lo que conocemos como el servicio Civil de Carrera.

---

<sup>69</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 55.

<sup>70</sup> Cfr. DÁVALOS, José. Op. Cit. Pág. 3108.

## **V.2 SITUACION ACTUAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.**

Actualmente el servicio Civil de Carrera esta pasando por un proceso de transición, ya que la ley que lo regula (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Federal) tiene tres años de haberse creado.

Primeramente debo decir que el termino servicio civil que anteriormente se usaba , se ha cambiado por servicio profesional de carrera, esto es que toda carrera profesional tiene que estar fundada en el conocimiento y en la practica profesional; para que se llegue a dar la profesionalización, se necesita de escuelas capacitadas para formar a Servidores Públicos capaces de asumir nuevos retos que asume la Función Publica, empero no se debe confundir la formación universitaria, con la formación administrativa. La formación universitaria tiene carácter general donde se imparten licenciaturas , maestrías y doctorados en administración publica y se elige preferentemente cuando se buscan funcionarios que sean capaces de adquirir una carrera administrativa; prepara al servidor para comprender el mundo social donde se desempeña y lo hace entender su propia situación existencial y en la Formación Administrativa esta fundada en las situaciones de la practica y la acción, tal como son requeridas en el ejercicio del servicio publico. ..

“La perspectiva del servicio se encuentra determinada por los esfuerzos realizados en la Administración Publica Federal y están respondiendo al Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) en la primer instancia, destacan dos propuestas generales tendientes al establecimiento de mecanismos que inciden en la renovación de la función publica a través de la profesionalización<sup>71</sup>.

Según Guillermo Haro Bélchez en su libro de servicio publico de carrera hace mención que para la implementación de

---

<sup>71</sup> PINEDA GUADARRAMA, Juan de Dios. Enfoques de Políticas Públicas y gobernabilidad. México 1999. pág.233

los subsistemas, que se encuentran en el sistema del servicio profesional de carrera, se necesita una serie de acciones de carácter técnico para poder operar el modelo del servicio público como son:

- ✓ Regularización de plazas funcionales
- ✓ Determinación de las estructuras ocupacionales
- ✓ Elaboración de perfiles de puestos
- ✓ Reestructura del catálogo general de puestos.
- ✓ Diseño de las trayectorias de ascenso de carrera.
- ✓ Reestructuración del tabulador de sueldos
- ✓ Diseño de exámenes de conocimientos y psicométricos
- ✓ Definición de los proyectos de: reclutamiento, selección, ingreso por concurso y promoción por oposición.
- ✓ Reorientación de la capacitación hacia la profesionalización y el desarrollo
- ✓ Establecimiento de un sistema de estímulos al desempeño destacado
- ✓ Conformación del fondo de retiro y de sus condiciones de operación.

Es importante resaltar que a todo este conjunto de principios y valores, subsistemas y acciones descritas se les deberá dar un sustento legal, para evitar que sean meros instrumentos administrativos opcionales.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en su Obra Derecho Administrativo 3er. y 4º Cursos, comenta en los términos siguientes:

“Resulta obvio que la diversidad de regímenes jurídico laborales que regulan la función pública en México ha venido generando una serie de incongruencias en el tratamiento que reciben los servidores públicos de las distintas dependencias y entidades.

“Así tradicionalmente los trabajadores al servicio de las sociedades nacionales de crédito, como garantía heredada de las instituciones privadas que antes de 1982 tenían concesionado el servicio, perciben en sus últimas categorías de tabulador cuando menos 50% adicional por sobre el salario mínimo vigente; igualmente, y por virtud de convenios de subrogación que celebran en el Instituto del seguro social, dichas instituciones otorgan el servicio médico obligatorio mediante establecimientos particulares especializados, en los cuales la atención personal al trabajador o familiares, por razones naturales, mejora con mucho la recibida, por ejemplo, en las clínicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en donde el volumen de solicitantes rebasa la capacidad de atención.

“Es necesario aclarar que la unificación de los regímenes actualmente aplicados a la función pública no debe radicalizarse al grado de olvidar la gran diversidad de actividades que desarrolla el Estado por medio de la función Pública, pues entonces se generaría un problema mayor que el observado en la actualidad.

“La idea es uniformar lo que sea posible, por ejemplo, las prestaciones y su acceso a ellas, los procedimientos de escalafón y los instaurados ante las autoridades jurisdiccionales, etc., lo que implicaría, además, emitir los reglamentos pertinentes para cada actividad.

Como dato curioso es de referirse que en Francia existen tantos estatutos aplicables a la función pública como actividades que ésta comprende”<sup>72</sup>

La opinión antes transcrita, nos permite suponer que en México por regla general, no se observa el Servicio Civil de Carrera.

---

<sup>72</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. I. Derecho Administrativo. 3er y 4º Cursos. Editorial Oxford University Press. México 2000 3º Edición. Págs. 373 y 374.

Los retos por enfrentar no serán sencillos, los servicios profesionales de carrera no se culminan a partir de la promulgación de leyes, ni son normas jurídicas exclusivamente; por el contrario, la labor apenas comienza y se requieren de otros elementos mas allá de los jurídicos, que tienen que ver con la política, la economía, la propia administración y la cultura tanto de los propios servidores públicos como de la sociedad en general.

No obstante de la importante situación que desempeñan los servidores civiles, estos tampoco han estado exentos de críticas, ni han gozado de la simpatía de la sociedad, ya que las críticas se han tornado a la supuesta situación de privilegio de la que gozan los servidores públicos al amparo del servicio civil.

“En el mes de mayo e 2004, se presento el diagnostico titulado “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos. Dicho documento fue presentado al Congreso de la Unión por las Secretarías de Hacienda y Crédito Publico y de la Función Publica, con base en el mandato señalado en el artículo 30 fracción XVI de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004.

La investigación se fundamenta en cuatro componentes básicos.

1. Alineación estratégico y operativo
2. Funcionalidad
3. Documentación
4. Control físico presupuestal

1. Los principales hallazgos del componente de alineamiento estratégico y operativo pueden consolidarse básicamente en ocho puntos.

- ✓ La estructura es utilizada como un fin y no como un medio para alcanzar resultados. No hay una



organización eficiente de acuerdo con las necesidades de la dependencia u órgano desconcentrado.

- ✓ Los resultados individuales de cada puesto no empatan con la estrategia a seguir. No existe congruencia global y no se conoce el impacto de las actividades.
- ✓ Diferencias notables en estrategias y responsabilidades provocando duplicidad funcional.
- ✓ Existe un desconocimiento de la estrategia a seguir
- ✓ Falta de difusión de información al interior de la dependencia u órganos desconcentrados.
- ✓ Falta de un plan de acción claro y detallado. No se sabe como llegar al objetivo.
- ✓ Objetivos definidos en forma inadecuada
- ✓ No hay seguimiento a la planeación y proyectos comenzados.

2. Los principales hallazgos del componente de funcionalidad se resumen en seis temas principales:

- ✓ Estructuras verticales con tramo e control amplio e el primer nivel y reducido en el resto de los niveles.
- ✓ Distancia reducida entre jefe y subordinado. Excesivos niveles jerárquicos
- ✓ Estructuras organizacionales desbalanceadas. Mala proporción de áreas sustantivas *versus* áreas adjetivas.
- ✓ Exceso de carga de trabajo en un solo puesto mientras otros son sumamente holgados.
- ✓ Realización de cambios en las estructuras en forma aislada y no en forma integral
- ✓ Existen responsabilidades que no están cumpliendo o únicamente se realizan en su mismo nivel.

3. Los principales hallazgos del componente de documentación se establecen en seis puntos:

- ✓ No existen descripciones de puesto, perfiles de puestos ni manuales de procedimientos.
- ✓ La documentación se ve como requisito para cumplir con la normatividad.
- ✓ Personal con menor perfil o diferente al que se requiere el puesto.
- ✓ Excesiva normatividad
- ✓ Procesos que duran demasiado
- ✓ Documentación duplicada
- ✓ Documentación inconsciente.

4. Los hallazgos del cuarto componente básico-control físico y presupuestal, se agrupa en nueve temas:

- ✓ Aplicación de medidas sin un análisis profundo de las necesidades reales o del impacto en la sociedad
- ✓ El control presupuestal anual no favorece a la planeación ni asegura la eficiencia organizacional
- ✓ El control excesivo en el presupuesto es otro factor que genera el uso de estructuras diferentes a las registradas
- ✓ Generación de estructuras sin las bases técnicas adecuadas para su diseño, implementación, evaluación y modificación
- ✓ Personal con falta de conocimiento y preparación para desarrollar diversos temas
- ✓ Se requiere de largos periodos para registrar una estructura
- ✓ Falta de una cultura de asesoría al usuario
- ✓ Exceso de información solicitada
- ✓ Confusión en el proceso de registro de estructuras y calidad cuestionable.

Como elementos adicionales a los señalados, el documento señalo que los problemas de equidad se originan de la utilización inadecuada de la metodología de valuación,

reflejándose en una clasificación de puestos que obedece mas al titulo que al contenido:

De una muestra de 13 dependencias el 85% de ellas mantienen la práctica de alinear sus puestos de conformidad al titulo del mismo, y no a su nivel de responsabilidad y contribución a la organización.

Los niveles de salariales de los puestos en las estructuras son definidos por las juntas de gobierno de las dependencias con anterioridad al análisis técnico de las responsabilidades de los puestos.

Un segundo diagnostico derivado del Programa del Servicio Profesional de Carrera 2004-2006, en materia de Administración de personal, revelo algunos resultados hasta antes de la implementación del sistema, que son las siguientes:

La publicación de las vacantes no era una practica generalizada en la Administración Publica Federal Centralizada, únicamente el 18 % de las instituciones llevan a cabo dicha práctica.

El método de decisión más utilizado para la selección de los candidatos para ocupar las vacantes era del jefe inmediato, entre otras

Como parte de los elementos que limitan la promoción del desempeño, es la del tabulador actual:

Existen demasiados grupos y grados en el tabulador actual con la diferencia en pesos muy reducida entre cada uno.

El grado de traslape entre niveles de arbitrio y parece obedecer a criterios presupuétales y no del desarrollo del personal.

La preocupación fundamental es la consecuencia presupuestal.

Las estructuras organizacionales son modificadas en función de los rectores presupuestales.

El maestro Rafael Martínez Puón en su libro del Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Nos hace mención, que se ha pasado de una preocupación por el tamaño de las instituciones gubernamentales y administrativas de carácter cuantitativo a una preocupación de carácter cualitativo. Las preocupaciones de carácter cualitativo están de por medio muchas medidas relacionadas con el propósito de configurar buenos gobiernos y de mejorar las relaciones con la sociedad, como son la adopción de técnicas presupuestales por resultados en lugar de por objeto del gasto<sup>73</sup>.

### **V.3 LA APLICACIÓN POR EXCEPCION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.**

Con respecto al proyecto de ley de servicio civil de carrera, en un primer momento correspondió a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de ley. La unidad del servicio Civil (USC) fue la encargada de elaborar la propuesta que consistió en lo siguiente:

1. Un sistema de reclutamiento claro y abierto con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general.(examen conocimientos generales, psicométrico, examen técnico y entrevista)

2. Los cargos de libre designación de confianza en las dependencias serían para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo. Los secretarios y subsecretarios podrían nombrar a los directores generales, la otra mitad estaría ocupada por funcionarios de carrera.

---

<sup>73</sup> MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, Servicio Profesional de Carrera, Editorial , México 2005. pp 342.

3. El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones.

4. La capacitación y la educación formal de los trabajadores se harían con base en las necesidades de otros puestos.

5. Las promociones se harían de tres maneras: podría ser de grupo, de nivel salarial o promoción de grado.

6. El sistema de evaluación incluía cinco objetivos; la observancia de los procesos establecidos, las mejoras a las contribuciones del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la capacitación adquirida y las características profesionales del trabajador en su desempeño.

Con el personal de base se produciría una contradicción a la hora de implementar el servicio civil de carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía tres propuestas al respecto:

- La incorporación del personal de base al modelo propuesto, derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la Ley del Servicio Civil de Carrera Federal, o manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí
- Acceso de personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base.
- La posibilidad de mantener dos regímenes independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza.

En los dos primeros casos, ello implicaba cambios que afectarían a la estructura legal sobre la que se erige el poder de la Federación de Sindicatos, así como la continuidad de sus líderes tradicionales.

Los intentos antes descritos carecieron tanto de las condiciones tanto jurídicas, políticas y administrativas, a pesar

de que la tendencia se cada vez mas se pronuncia por estos cambios.

En los últimos años con la excepción del servicio exterior, a la par de los intentos por establecer un servicio civil de carrera para toda la Administración Publica Federal y por ende para los Estados de la Republica, se han institucionalizado algunos esfuerzos del organismo tanto de la propia administración central y paraestatal como algunos de carácter autónomo. Este fenómeno de carácter parcial o sectorial le ha llamado la prueba piloto de las experiencias institucionales mas representativas de la administración publica en México, se destacan las siguientes:

1. Servicio Exterior de la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE)
2. Programa de carrera magisterial de la Secretaria de Educación Publica(SEP)
3. Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA)
4. Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria.
5. Sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informativa.(INEGI)
6. Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)
7. Profesionalización en la Procuraduría General de la Republica y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
8. Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria.(SAT)

### **Servicio Exterior de la Secretaria de Relaciones Exteriores**

Tiene como fecha de inicio en 1922, en el que se el ingreso de las personas al servicio exterior mexicano se comienza a realizar por medio de concursos públicos, produciéndose una reorganización en 1934 y una ley en 1994.

El servicio exterior según la opinión del Maestro Rafael Martínez Puón se puede clasificar como un sistema semicerrado, en principio por estar dividido en categorías, en el que es necesario ir ascendiendo desde el escalafón mas bajo. El criterio de evaluación es importante ya que tiene una alta ponderación ya que cada cinco años la comisión de personas evalúa a todos sus miembros.

La Secretaria de Relaciones Exteriores de hecho cuenta con dos sistemas paralelos de personal: el adscrito al servicio de carrera y los funcionarios nombrados bajo las normas del personal de confianza. Uno de los problemas de esta dualidad de sistemas es que las comisiones de mayor jerarquía, pueden ser ocupadas por personal temporal, como de hecho ocurre en las diferentes embajadas, y obviamente desvirtúa la funcionalidad del propio sistema.<sup>74</sup>

### **Programa de carrera Magisterial de la Secretaria de Educación Pública (SEP)**

En el acuerdo Nacional par la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en mayo de 1992 por el ejecutivo federal, uno de los puntos a destacar es la “Renovación de la función Magisterial (RFM)

El establecimiento de la carrera magisterial se inicio a partir del 14 de enero de 1993.

Este programa se basa en un sistema de promoción horizontal, que consiste en crear en un mismo nivel de puestos diferentes grados de categorías, en este caso hasta cinco A,B,C,D y E con diferentes tipos de salarios , se cuenta con un mecanismo que permite la movilidad dentro de su propia categoría, manteniendo vigente el escalafón actual y sin afectar ningún derecho laboral del trabajador.

---

<sup>74</sup> MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, Servicio Profesional de Carrera, Editorial , México 2005. pp 222.

En el programa de carrera magisterial pueden participar todos los docentes de educación básica.

Este sistema de servicio civil según el Maestro Rafael Martínez Puón tiene las características de ser un sistema cerrado ya que gira en torno al escalafón; las promociones están en función de los meritos y de la antigüedad de las personas, es un sistema que privilegia al personal de base o sindicalizado.<sup>75</sup>

### **Sistemas de especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA)**

Fue instituido en 1989 como el primer paso de los que seria la integración de un programa de servicio civil de carrera y se regula por le Reglamento de Especialistas en Hidráulica emitido en 1994.

El ingreso se realizaba se realizaba a través de concursos abiertos o cerrados, en primer lugar se consideraba a dos grupos a los prestadores del servicio socia y a candidatos externos. En caso de los concursos cerrados se consideraban únicamente como candidatos a los empleados de la Comisión Nacional de Agua.

Este sistema se clasifica según la opinión del Maestro Rafael Martínez Puón, como un sistema mixto ya que sus convocatorias de ingreso eran tantas como internas como externas independientes del escalafón. En cuanto a los posibles problemas se presento poca amplitud en el escalafón, que era más de carácter vertical que horizontal, por lo que la carrera no era muy atractiva en este sentido.

Actualmente este sistema se encuentra en proceso de evaluación, de modo que actualmente ya no esta funcionando y ahora forma parte del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Publica federal.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> MARTÍNEZ PUÓN, Op. Cit. pp 229.

<sup>76</sup> Ibidem, pág. 231



## **El Servicio Profesional de Procuraduría Agraria**

Se instauro en 1994.

La estructura del servicio se compone de tres subsistemas

1. Subsistemas de reclutamiento , selección e inducción al puesto
2. subsistema de evaluación del desempeño
3. subsistema de ascensos a categorías de mayor responsabilidad.

La integración de del personal contempla tres momentos; becarias, personal en fase provisional y personal propiamente de carrera integrado por diferentes categorías.

Se cuenta con una Comisión del servicio Profesional agrario.

El servicio profesional agrario de acuerdo a la opinión que maneja el Maestro Rafael Martínez Puón, es un sistema mixto ya que además de privilegiar la carrera y el historial de las personas interesadas en ir ascendiendo, establece concursos abiertos par el acceso a otras categorías.<sup>77</sup>

## **Sistema Integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática (INEGI)**

Este sistema se puso en marcha en 1993 y adquirió plena formalidad el 11 de noviembre de 1994 en el acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, emitido por la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico y publicado por el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>77</sup> Ibidem, pág. 235

El ingreso se hace por medio de convocatorias a exámenes y concursos de oposición de acuerdo con los requerimientos de sus diferentes puestos, además de una entrevista con el jefe inmediato.

Los puntos positivos del sistema es la capacitación, al no ser obligatoria y no ser parte formal del sistema de evaluación, funge como un medio para que los funcionarios estén mas preparados y tengan mayores oportunidades de crecer.

No es un sistema de auto contenido ya que el ingreso a cualquier plaza es abierto, de tal forma que no es necesario ser funcionario de la institución para concursar.

Según la opinión del Rafael Martínez Puón, es un sistema semiabierto, que enfatiza preponderantemente los aspectos de profesionalización y en la actualización permanente así como en una serie de estímulos y premios para el desarrollo del personal.

Este sistema se encuentra en una fase de evaluación y ha dejado de funcionar, con la entrada del SPC el INEGI comenzó a ser parte del sistema.<sup>78</sup>

## **El servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)**

Se creo este sistema desde 1992, con el fin de garantizar la imparcialidad, continuidad y operación de los planes y programas, con el objeto de que la administración y organización de los procesos electorales fuera transparente y confiable.

El ingreso al SPE se ha venido realizando a través de concurso mediante convocatoria abierta. La evaluación se aplica por medio de exámenes semestrales, valorando el

---

<sup>78</sup> Ibidem, pág. 237- 239

aprovechamiento de los miembros del servicio en dicho programa.

Con relación al sistema de Evaluación del desempeño, califica fundamentalmente: el apego y cumplimiento de las políticas y programas del instituto, considerando factores de eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral y resultados globales.

En cuanto al sistema de promoción se establecen dos alternativas: la programación de rangos, y el ascenso en cargos o puestos.

De acuerdo a la opinión del Maestro en la materia Rafael Martínez Puón, este sistema es de carácter mixto, le da un lugar importante tanto al ingreso a través de concursos abiertos y privilegiando la carrera administrativa como a la formación y a la evaluación del desempeño, sin lugar a dudas estas características han hecho que el servicio electoral haya resultado ser de los mas alabados en materia de profesionalización en los últimos años.<sup>79</sup>

### **Profesionalización en la Procuraduría General de la Republica y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

El antecedente de este sistema fue con el reglamento de carrera del Ministerio Publico del 17 de mayo de 1993. Se consolido el Servicio Civil en 1996, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la republica, así como su reglamento; posteriormente se creo una Ley Orgánica del 27 de diciembre de 2002y el nuevo reglamento publicado en el diario Oficial de la Federación.

El servicio comprende requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación,

---

<sup>79</sup> Ibidem, pág. 243

reconocimiento y separación del servicio público. La Procuraduría General de la República, lleva a cabo su programa de profesionalización a través del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)

El ingreso y la promoción se realizan mediante concursos, a través de convocatoria y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales, como requisito para la contratación se, deberán llevar a cabo y aprobar cursos que se han ido perfeccionándose desde que iniciaron sus trabajos en el INACIPE.

De estos dos sistemas, se destacan los aspectos del ingreso, la capacitación y la profesionalización, las características de estos dos sistemas dan lugar a clasificarlos de cerrados, sin duda se privilegia la carrera administrativa, la formación adquirida, y la experiencia de las personas que forman parte de la propia institución.

### **Servicio Fiscal de carrera del Sistema de la Administración Tributaria (SAT)**

Este sistema comenzó a operar a partir del año 2001.

El servicio Fiscal de Carrera esta regido por un Estatuto del Servicio Profesional de Carrera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2004.

El propósito de este sistema es por un lado que lograr óptimos niveles de operación al contar con los cuadros técnicos directivos idóneos y por el otro, organizar un sistema de servicio civil que estimule la superación constante del personal.

También cuentan con un Comité de Conciliación, ante el cual los afectados podrán interponer recursos de revisión para

defenderse contra abusos de autoridad que afecten sus derechos.

Adicionalmente cuentan con un Código de Ética del Servicio Fiscal.

Este sistema según a la opinión del Maestro Rafael Martínez Puón tiene las características de ser un sistema mixto, ya que además de privilegiar la carrera administrativa no esta exento de contratar a personal para cubrir ciertos puestos que requieran un nivel importante de especialización.

El SAT es un órgano desconcentrado de la SHCP, que si bien goza de autonomía financiera y de gestión no cuenta con personalidad jurídica propia. La ley que lo regula es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Los servicios profesionales de carrera existentes en México , se determino que jurídicamente son muy frágiles, salvo los casos del IFE y la Procuraduría Agraria, por ser órganos que gozan de autonomía, ya que para la resolución de conflictos de carácter laboral estos son resueltos en base en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.<sup>80</sup>

En el sexenio 1994 – 2000, se instrumentó una organización jurídica institucional, a efecto de implementar el servicio Civil de Carrera en la Cámara de Diputados y al mismo nos referiremos a continuación:

### **Ley Orgánica del Congreso General.**

Mediante el decreto publicado el 25 de mayo de 1979, el Poder Legislativo de la Unión expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se encuentra en vigor hasta la fecha, con las reformas sufridas el 28 de diciembre de 1981 y el 20 de julio de 1994.

---

<sup>80</sup> Ibidem, pág. 240 - 243

En el artículo 55 encontramos la siguiente redacción:

“1. La unidad de capacitación y formación permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financieros de la Cámara de Diputados, es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el estatuto respectivo. La unidad está a cargo de un coordinador nombrado en los términos que establezca el estatuto del servicio de carrera y se estructura con las oficinas que se requieran”.

Regulan el Servicio Civil de Carrera, cuyo contenido textual es el siguiente:

Art. 114. - Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio Civil de Carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un servicio de capacitación y formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la mesa directiva, la que designara al titular de dicho centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el estatuto.

2. La comisión de estudios Legislativos elaborará el Proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera en el Senado, que será aprobado por el Pleno.

Art. 115. – “Los miembros del servicio civil de carrera serán considerados trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebran los convenios respectivos con el Instituto de seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado.

## ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

“Artículo 70. - Son funcionarios del servicio de carrera de la Cámara de los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la función administrativo- financiera...”

“Art. 72. - Son fines del servicio los siguientes:

a. Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara.

b. Promover a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado.

c. Garantizar que el desempeño de los funcionarios del servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; y

d. Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del servicio su permanencia, promoción y ascenso en tanto cumplan con las disposiciones del presente estatuto y demás ordenamientos aplicables”

“Art. 88. - El ingreso al servicio comprende los procesos de:

a. Reclutamiento y selección de aspirantes, que incluya la formación previa;

b. Incorporación a los cuerpos que componen el servicio;

c. Expedición de constancias y/o nombramientos; y

d. En su caso, adscripción e inducción al puesto.

## V.4 LA NO OBSERVANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO, COMO UNA SITUACIÓN GENERAL.

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es una ley de carácter federal que, su ámbito de aplicación es solo para la administración pública centralizada y dirigida para empleados de confianza cuyo número no rebasa a los 43,000 personas. Por lo tanto, es una ley bastante limitada en cuanto a los servidores públicos a los que va dirigida, si se toma en cuenta que el número de servidores públicos de la administración central asciende a 649,949 de un total aproximado de 2,959,348 servidores públicos pertenecientes a la Administración Pública Federal (llámese centralizada o paraestatal. Datos de la Secretaría de la Función Pública.

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en cuanto al ámbito material es una ley de carácter administrativo con elementos de carácter laboral, esto es importante señalarlo ya que lo que se está creando es un régimen especial para los servidores públicos llamados de confianza.

El artículo 123 de nuestra Constitución, que es la base del derecho del Trabajo, no incluye con claridad en ninguno de sus apartados lo referente a la regulación del Servicio Civil de Carrera.

La Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece con precisión la necesidad de instaurar el Servicio civil de Carrera dentro de la Administración Pública en México.

La Ley Orgánica del Congreso General, si bien es cierto que le dedica tres artículos a la regulación del Servicio Civil de Carrera en las Cámaras de Senadores y Diputados comete un grave error al determinar que los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, situación que va en contra del espíritu de estabilidad en el empleo que debe ser observado en las relaciones regidas por el apartado B del artículo 123 de nuestra máxima ley.



En todo caso, es propuesta de nuestra parte que el Servicio Civil de Carrera no se limite a categorías de trabajadores al servicio de Estado, sino que permita el desarrollo de esta carrera dentro del servicio civil de trabajadores, sin importar que sean de base o de confianza; de ahí que se considera deseable que de manera simultánea, se avance hacia la reforma laboral, del artículo 123 apartado B y de la Ley Federal de trabajadores al Servicio el Estado con la finalidad de resolver el problema de fondo de la distinción del personal de confianza y personal sindicalizado.

El Servicio Civil de Carrera, para que se arraigue en nuestro país, debe señalar corta temporalidad para empezar a ser considerado como tal; es decir, que quien desea hacer carrera dentro de la Administración Pública, deberá mostrar su interés en desempeñar realmente su trabajo, sin que sea requisito *sine qua non* que su cargo sea de confianza o se trate de un trabajador de base.

En esencia, el Servicio Civil de Carrera, debe entenderse como aquel esfuerzo físico y mental que lleva a cabo un trabajador dentro de la Administración Pública, sea local o federal, con el fin de cumplir la obligación a que se constriñó en el momento de aceptar el trabajo, a efecto de que por sus méritos sea considerado susceptible de promoción y que desarrolle sus capacidades, de tal manera que su trabajo lo tome con seriedad, para desplegar una trayectoria importante, que con el paso del tiempo sea entendida como una carrera dentro de la cual realiza sus aspiraciones como ciudadano y como servidor público.

El servicio civil de carrera debe tener objetivos precisos, situados en la mente del servidor público, e igualmente el Estado se encuentra obligado a reconocer el esfuerzo de quien trabaja para él, remunerándolo justamente y estimulándolo con mejores puestos y salarios acordes al trabajo realizado.

El servicio Civil de Carrera debe dejar de ser una entelequia, para convertirse en una realidad; pues casi 70 años de la mención de su regulación, nos encontramos con la triste realidad de que se trata de más de las farsas gubernamentales, que se quedan en planes irrealizables, a pesar de que el referido Servicio Civil tiene tras de sí una infraestructura legal e institucional importante, misma que, como ocurre con otras disposiciones jurídicas, en México no ha funcionado como se esperaba.

El gobierno mexicano, tan dado a copiar modelos extranjeros, no ha tomado para su organización lo regulado por el derecho Francés, respecto al Servicio civil de Carrera, el cual, curiosamente, tiene menos tiempo de establecido que el mexicano, empero, funciona, a diferencia de los intentos por hacerlo funcionar en nuestro país.

Tanto servidores públicos, como autoridades gubernamentales, están obligados a unir sus esfuerzos para que el Servicio Civil de carrera sea una realidad que estimulará a ambas partes, pues sin lugar a dudas, un trabajador cuya actividad es reconocida y remunerada, será parte fundamental en el funcionamiento de la Administración Pública Federal y, de esta forma, el Estado cumplirá con creces sus metas y objetivos trazados.

El Servicio Civil de Carrera, debe reformularse, a efecto de que su implantación sea aplicable, porque nuestro país se encuentra en el umbral de desarrollo económico, social y cultural, y únicamente con el respeto a la clase trabajadora, se podrán cumplir los objetivos trazados por el gobierno y por los trabajadores.

Es importante señalar que, en el funcionamiento del servicio profesional de carrera en su conjunto, es necesario prever la existencia de un periodo de transición que contenga un proceso de ajustes y de correcciones del sistema que nos lleve

al escenario final en que éste opere con la mayor normatividad. ¿Cuánto durara este periodo de transición? Sin lugar a duda, dependerá de la capacidad de adaptación y operación de las dependencias y del servicio profesional de carrera en su conjunto, pero sobretodo de los resultados tanto al interior de las propias organizaciones como para con la sociedad en general.

El Servicio Civil de Carrera, debe permitir que a él se integren trabajadores de base y de confianza, que forman parte de los servidores públicos, al servicio del Estado, pues nos queda claro que hará carrera en la administración pública, todo aquel trabajador quien sin importarle la forma en que ingreso a la burocracia, dentro de ella con su quehacer, se puede hacer de un lugar importante en la estructura del apartado gubernamental.

México, como todos sabemos, ha iniciado un nuevo proyecto político y, para lograr estabilidad económica, política, social y cultural, debe fomentar el respeto a aspectos básicos como el Servicio Civil de Carrera, el cual se verá fortalecido a partir de que el gobierno reconozca y fomente, a todo aquel que en la práctica desempeñe efectivamente su trabajo.

Queda claro que estamos plenamente conscientes sobre la existencia de un marco jurídico regulador de manera sui generis del Servicio Civil de Carrera; no obstante que reconocemos que a dicho marco legal le falta un pequeño detalle: APLICARLO de acuerdo a los lineamientos establecidos por el mismo mandato de ley

La situación del Servicio Civil de Carrera, es que ya deje de ser una bandera política por parte de todo aquél que quiera quedar bien con la clase burocrática, a la cual se le promete el reconocimiento de esfuerzo, situación que no se observa en la práctica, donde se ve que los únicos beneficiados con los sueldos estratosféricos, son quienes tienen relaciones de diversa índole con servidores públicos que tienen contacto directo con la distribución del erario público.

Es digno de reconocer el esfuerzo de la Cámara de Diputados, el haber creado un estatuto que organice técnica y administrativamente el servicio civil de Carrera en dicha Cámara, el cual es perfectible, no obstante, debemos considerarlo como positivo, en virtud de que con la experiencia legislativa existente, a mediano o a largo plazo, se creo una ley para el Servicio de Carrera de la Administración Pública Federal.

El desarrollo integral alcanzado por nuestro país, requiere de una Ley para el Servicio de Carrera de la Administración Pública Federal, que otorgue certidumbre y continuidad en las políticas publicas del gobierno federal y demás garantice los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

La ciudadanía de hoy, reclama una Administración Pública institucional, moderna y eficiente, por ser un imperativo para lograr el equilibrio del país, a efecto de incrementar la productividad y lograr un real desarrollo nacional.

Es necesario que el gobierno cuente con una administración orientada a la prestación de servicios públicos que responda a las demandas de la ciudadanía, promoviendo asimismo el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales, a efecto de rendir buenas cuentas de actuación a la población.

#### **V.5 EFECTOS LABORALES DE LA REAL APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.**

Sin lugar a dudas el servicio profesional de carrera en la Administración Publica Federal, aplicado estrictamente y conforme a los resultados obtenidos en países como Francia, en nuestro país resulta impostergable la real aplicación de todo un sistema dentro del cual TODOS los trabajadores estén motivados para ser mejores y cambiar de situación laboral y que también de que su actividad dentro del trabajo será realmente valorada, a efecto de ascender en el trabajo.

El servicio civil de carrera ya no puede esperar en cuanto a su aplicación, en virtud de que las decisiones oficiales están sujetas a una vigilancia estricta por los medios de comunicación, por ello sostenemos que proyectos de desarrollo laboral como el previsto por la ley analizada en este apartado, deben dejar de ser intentos, para convertirse en realidad.

El trabajador con su quehacer, debe aspirar a la movilidad social, entendida como la capacidad de la población de una sociedad para moverse en la escala social.

Se ha asociado la movilidad social a un sistema estratificado, pero esto sólo es una limitación arbitraria. La movilidad social puede referirse a cualquier movimiento entre posiciones en una sociedad, tanto en dirección horizontal como vertical, y a lo largo del tiempo.

Las disposiciones también pueden ser de tipo geográfico, religioso, nacional o incluso sexual. Se ha considerado oportuno restringir la movilidad a la jerarquía ocupacional o de clase social, a pesar de que tradicionalmente también se ha incluido el movimiento intergeneracional e intrageneracional.

En algunos estudios se considera la movilidad a lo largo de tres o más generaciones. También se distingue a veces entre la movilidad social de grupo y la individual. Algunos estudios históricos destacan, por ejemplo, el crecimiento de la alta burguesía en Inglaterra en el siglo XVI o del proletariado en Francia en el siglo XVIII.

Para medir la movilidad social es necesario clasificar, es decir, reunir grupos de profesiones para formar clases laborales. Se considera movilidad, el hecho de traspasar los límites superior o inferior de una determinada clase social.

De ello se deduce que la movilidad es mayor cuando existe un mayor número de clases sociales. Por lo tanto, para una

misma sociedad podrán calcularse diferentes movi­lidades según el número de divisiones o de estatus de clase social considerados.

Tradicionalmente, y todavía los marxistas lo sostienen, se ha considerado que el límite se encuentra entre la clase trabajadora o artesanal y la clase media de empleados y funcionarios. Los no marxistas se destacan más por otras divisiones de grupo como, por ejemplo, la pequeña burguesía inclinada políticamente hacia grupos conservadores.

Los estudios de movilidad social han avanzado de forma considerable, gracias a la adopción del concepto de clase social definida sobre todo por a ocupación, frente al de estatus.

Existe un slogan del Gobierno Federal que aspira a poner a México “Al día y al Vanguardia” y Leyes como la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, serán la plataforma de lanzamiento, a efecto de que los trabajadores del Sector Público, trabajen más y mejor, con las consecuencias sociales y laborales a que hubiera lugar, destacando el desarrollo individual, familiar y social de quienes integren a una sociedad donde el esfuerzo personal sea debidamente valorado por la clase patronal, como no ha ocurrido en nuestro país, por parte del gobierno en el nivel de la Administración Pública Federal.

En la teoría, el sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la Función Pública con base en él merito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función publica para beneficio de la sociedad.

Consecuentemente, los trabajadores del sector público, tendrán las mismas oportunidades de desarrollo, por el esfuerzo que han desplegado en su actividad laboral.

Igualmente, conforme al espíritu de la ley, el servidor público de carrera, deberá ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, equidad y eficiencia, lo cual nos parece adecuado, empero es de esperar que el Estado, valore realmente la observancia de dichos principios, por parte del trabajador.

A pesar de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera, esta vigente, el problema es que para que se llegue, a una exitosa operación se va a necesitar de una buena inversión para el desarrollo de dicha carrera, empero al no contar con mayores recursos presupuestales difícilmente se va a avanzar, ya que aparte de un muy buen presupuesto, necesitamos tener una mejor visión de las estructuras orgánicas y salariales.

Se debe considerar como una inversión, más no como un gasto, ya que a mediano o largo plazo va a ir fructiferando la calidad de los servicios públicos.

Al hablar que existe un registro de ingreso de los servidores Públicos, se piensa que gente que aun no es servidor público, pueda obtener tal ingreso, pero si en algunas secretarías ya han empezado a instituirlo dentro de las mismas, se podrá pensar que es realmente un sistema cerrado, ya que los de "nuevo ingreso" por el momento serán los servidores Públicos que actualmente están trabajando en tal dependencia y que ocuparan las plazas.

Me pregunto cual operación del sistema de modelo profesional?, si lo que se presente es contratar gente capacitada que tenga una educación universitaria y profesional y por supuesto que tenga una aptitud de servicio, porque con la ley se pretende depurar todos los vicios que emanen de la relación Estado- servidor Público.

En cuanto a las estructuras salariales, en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, hay un pequeño problema, que no están reguladas las remuneraciones de los trabajadores, se

propusieron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, en cuanto a facultades políticas presupuéstales para la S.H.C.P., sin embargo no es clara, en cuanto a que dependencia debe manejar la política salarial.

El pago y los beneficios son una manera fundamental de atraer, premiar y retener empleados, y por eso que el pago se basa en la evaluación del trabajo.

Con esto se puede desprender que al no contar con mayores recursos presupuéstales, los encargados de dichas áreas, van a seguir ganando lo que antes percibían, ya que por el momento no se han podido incrementar sus percepciones y por consecuente homologarlos. El problema subyace que los servidores públicos en primera instancia, se les habrá de exigir determinadas competencias técnicas, escolaridad, habilidades generales, buen desempeño en su ramo, que se plantean de manera general.

Por consecuente se requiere homologar las capacidades institucionales mediante una adecuada reglamentación de la Ley y políticas claras del personal Público que eviten la dispersión de esfuerzos, pero sobre todo que eviten la simulación en las dependencias.

Hoy en día persiste la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional para el servicio público en México, ya que por mandato constitucional se establece en el artículo 123 Apartado B, fracción VII, y que por el momento se encuentra silente al respecto.

El maestro Rafael Martínez Puón hace un análisis en cuanto al funcionamiento de los servidores profesionales de carrera, en donde se pudo probar tanto por el análisis documental, como por las opiniones de los servidores públicos adscritos a ellos, que no están funcionando del todo bien.



Dicha opinión la hizo en base a una encuesta que se aplicó a los servidores públicos en el periodo del 15 de noviembre al 3 de diciembre del 2003. Se entrevistaron 200 servidores públicos adscritos a diferentes entidades como son el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores y de diferentes órganos que no cuentan con el Sistema Profesional de Carrera. Se aplicó la fórmula para el cálculo de muestras aleatorias, con la que se estableció 20 muestras por dependencias en donde se puede confiar de un margen de confiabilidad al 90 %. La encuesta estuvo dirigida a director general, director de área, subdirector, jefe de departamento hasta enlace, quedo excluida la encuesta al personal operativo y al sindicalizado.

Se utilizó un cuestionario guía para los servidores públicos con y sin servicio profesional de carrera.

La estructura del cuestionario abarcó cinco áreas temáticas:

1. Características sociodemográficas (edad, sexo, escolaridad, estado civil, número de hijos, lugar de trabajo, puesto y antigüedad)
2. Características de contratación (medio ingreso, número de dependencias en las que ha laborado en los últimos cinco años, experiencia, movilidad de personal, estabilidad en los puestos de trabajo)
3. Actitud hacia el servicio público (opinión hacia el jefe inmediato, satisfacción hacia el puesto de trabajo, opinión sobre su imagen como servidor público, percepción del impacto de su labor para con la sociedad)
4. Evaluación del desempeño, tipos de incentivos y promoción

5. Propuesta de mejoras. Esta área se dividió en dos secciones, una para contestar por los servidores que se encuentran adscritos a un servicio profesional de carrera y otra para contestar por personas que no pertenecen al servicio profesional de carrera. En ambas se indago lo que opinan sobre esta figura y sus perspectivas al respecto.

### **Resultados de las encuesta**

El 42% tiene una edad entre los 31 y 40 años, el 37% tiene una edad entre los 21 y 30 años, estas personas cuentan c/spc y las personas s/spc tiene el 21% tiene entre los 41 y 50 años.

Con respecto al sexo los parámetros son equilibrados al contratar hombres y mujeres.

En relación al nivel escolar predomina más la licenciatura.

Los servidores públicos tienen un nivel de autoestima y de estimación bastante elevado, el 90.5% del personal sin SPC esta satisfecho con su puesto mientras que el 80.6% con SPC lo esta.

Los datos no son optimistas ya que el 60% de los ciudadanos piensa respecto al trabajo del servidor público que es buena labor, mientras el resto opina lo contrario.

A la pregunta realizada a los encuestados respecto a su opinión sobre el servicio profesional de carrera, el resultado sobresaliente fue que el 71% esta satisfecho con formar parte de un SPC y un dato curioso fue que el 3% de los servidores públicos encuestados del SPC no sabían que se encontraban adscritos a este sistema.

Cuando se les pregunto sobre los beneficios, las respuestas fueron “menos de lo que dicen”, “no hay beneficios”, y deben generalizarse y no sectorializarse, lo anterior de alguna manera no se esta cumpliendo en cuanto a beneficios al servidor publico.

Con relación al jefe inmediato, la encuesta dio resultados para ambos casos fueron similares de entre un 78 y 79% indicando que posiblemente los sistemas están funcionando adecuadamente, partiendo del supuesto que las personas que están ocupando los puestos son las que tienen la capacidad y los meritos suficientes.

Otro dato que llama la atención es la relación de los sueldos bajos que se otorgan en la Administración Pública, que se refleja en casi una tercera parte del personal que no esta adscrito al SPC y que por ende cuenta con otro trabajo adicional o fuente de ingreso.

Con respecto a la evaluación del desempeño, el 63.2% del personal con SPC opino que las evaluaciones son buenas mientras el resto opino lo contrario.

Las propuestas para mejorar el SPC respecto a la opinión de los servidores públicos destacan: evaluaciones objetivas con 16.7%, la capacitación con un 17.3%, incentivos económicos con un 16% y mayor transparencia en los procedimientos con un 16%.

Respecto al personal no adscrito al SPC el 83.7% cree saber que es un SPC. El 94.3% opina que un SPC da estabilidad en el empleo, el 70.2% considera que un servicio profesional puede ser un antídoto para la corrupción.

Sobre la reciente publicación de esta ley del SPC, casi el 56.6% de los encuestados aun no sabe en que consistirá dicha ley. A la pregunta que si sabían que es un SPC, el 60.9% no conoce de alguna experiencia a nivel nacional, de los pocos que conocen mencionaron a la Secretaria de Relaciones Exteriores con un 19%, el sistema de Administración Tributaria con un 28.6% y el Instituto Electoral Federal con un 19% finalmente se les pregunto que si les gustaría formar parte del SPC contestaron que el 92.5% a intentado ingresar al sistema pero que no ha sido positiva la respuesta

Respecto a la opinión de ambos tipos de personal sobre los factores que podrían mejorar su desempeño.

Finalmente un dato que llama poderosamente la atención es la movilidad, tanto del personal que esta adscrito a este sistema como también quien no lo esta, hay poca movilidad, lo cual arroja la insatisfacción por falta de promociones y ascensos al personal parte adscrito a un SPC.

Por otra parte, la mayoría de los entrevistados un 93.1% opina que el SPC es una buena opción para la administración publica, pro un 60% revelo que el SPC no genera tantos beneficios como se cree que otorga.

Los servicios profesionales que forman parte de la encuesta no están funcionando como se desearía, sobre todo por que los rubros que demandan los servidores públicos son: capacitación, ascensos, incentivos, que de alguna manera u otra son parte de la columna vertebral de los servicios civiles empero se esperaban respuestas mas dirigidas al mejoramiento del propio desempeño, al aumento de la eficiencia en las labores que se realizan o en la mejora del trato con los ciudadanos. Lo que da lugar a pensar en un servicio profesional de carrera cuyo único fin es el de generar los mayores beneficios para los propios servidores públicos y que éstos a su vez vean al servicio civil de carrera como una fuente para el cumplimiento de sus necesidades unipersonales como si fuera la Administración Publica una especie de "Vaca lechera. Lo deseable evidentemente es que se combinen ambas cosas, tal como lo señala el articulo 2° de la Ley del Servicio Profesional de carrera "Es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función publica con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función publica para beneficio de la sociedad.



## **CONCLUSIONES**

PRIMERA.- El servicio civil de Carrera, desde hace más de sesenta años, está previsto para ser aplicado en México, sin embargo el escalafón resulta letra muerta para el trabajador del Sector Público, pues esta visto que únicamente escalan peldaños y posiciones laborales, quienes están relacionados con personas que pueden hacer cambiar su situación laboral, sin importar sus méritos laborales, por ello para que no se de esta situación, se requiere que sea realmente sea operado el modelo profesional de carrera y obviamente que se tenga una cultura de mérito.

SEGUNDA.- El ahora denominado Servicio Profesional de Carrera, ya cuenta con una ley que pretende sea aplicada en el ámbito de la Administración Pública Federal y es lógico entender que no bastara con la publicación de tan importante disposición jurídica, si la misma no se aplica conforme al modelo profesional de carrera y de acuerdo con los lineamientos de la Función Pública.

TERCERA.- Por la situación actual, México debe dar imagen verdadera de que el Estado de Derecho no es solamente una pieza retórica, sino que la existencia de leyes como la referida, aspiran a proveer a la sociedad mexicana de servidores públicos EFICACES, orientados hacia la satisfacción de los ciudadanos.

CUARTA.- Todos los que trabajan desean que su esfuerzo cotidiano tenga la valoración adecuada, con mayor razón los servidores públicos por lo delicada que es su labor, por esa razón el Estado se encuentra en la obligación de crear el marco jurídico aplicable, a efecto de que quien trabaja para el sector público, por meritos propios, ascienda en su trabajo, en beneficio del núcleo social en el cual se desarrollo y del país en general.

QUINTA.- La ley motivo de estudio en este trabajo de investigación, cuenta con las especificaciones respecto a la trayectoria que debe seguir el servidor público para ascender en su ámbito laboral, lo ideal será que la aplicación de los lineamientos citados, logre una burocracia eficaz, pero considero que se va ir dando poco a poco, ya que algunas secretarías comienzan a implementar el servicio civil de carrera en su personal, pero por ser un modelo nuevo de la administración, tiene muchas fallas .

SEXTA.- Cuenta con una vieja conseja que: “El burócrata hace como que trabaja y el Estado hace como que le paga” y ello se debe en gran medida al desinterés del Estado para hacer realidad el respeto a los derechos laborales de los servidores públicos mexicanos y uno de ellos ha sido el escalafonario, que esta previsto en los diferentes ordenamientos jurídicos aplicables a tal efecto, mismo que no se ha aplicado tal como lo demanda el precepto, y por consecuencia hace falta la creación de un catalogo de cargos administrativos, como tabuladores de salarios.

SÉPTIMA.- Las disposiciones jurídicas creadas por el legislador mexicano, teóricamente son perfectas, ello se dice de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el meollo del asunto es su inobservancia, razón por la cual sostenemos que es necesario que el Servicio Civil o Profesional de Carrera, SE APLIQUE TAL COMO ESTÁ PREVISTO EN LA LEY RESPECTIVA, observando como premisa la operación del modelo de servicio profesional de carrera para la excelente formación profesional, ya que la carencia de una formación profesional progresiva, ha impedido preparar adecuadamente a los servidores públicos.

OCTAVA.- Resultaría una contradicción y un absurdo desatino que leyes como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no sean observadas, porque en consecuencia carecerían de sentido frases como “El Gobierno del Cambio” y “Quítale el freno al Cambio” SI QUIENES CREAN ESTAS LEYES NO LAS APLICAN conforme al ordenamiento jurídico.

NOVENA.- Se debe instituir a mediano plazo en esta Ley, el establecimiento del centro de enseñanza de la Administración Pública, que demanda la Constitución y que debe ser instituida por el Poder Ejecutivo, esto con el fin de que se les de formación profesional para tener a los mejores servidores públicos que demanda la sociedad, ya que no basta con la educación Universitaria, sino que también se necesita una enseñanza administrativa altamente especializada. Consideramos que ya es hora de que el servidor público sea respetado y motivado con la aplicación cabal de tan importantes disposiciones jurídicas como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en virtud de que los más capaces ocupen los mejores puestos.

DECIMA.- Reafirmando nuestra postura, de que el Estado pretende buscar a los mejores servidores públicos, se tienen que dar una serie de cambios comenzando, por hacer un análisis de su capacidad institucional, para enfrentar el reto que implica la operación del modelo del servicio profesional.

ONCEAVA.- Otra propuesta dirigida a generar mayor credibilidad hacia los propios servidores públicos y ciudadanos, es la de poder contar en un futuro próximo con un órgano autónomo jurídicamente y con patrimonio propio en el desarrollo y consolidación del servicio profesional de carrera, que sustituya a la actual unidad, con el fin de que las decisiones, actividades y rectoría y supervisión estén



mas allá de todo el interés gubernamental, partidista y de particulares.

Para finalizar mi trabajo de investigación me queda explicar que las implicaciones sociales y económicas al titulo de tesis, son los problemas que enfrenta la sociedad con la mala aplicación del sistema profesional de carrera, en donde el enfoque que se ha estado utilizando en la instrumentación del servicio profesional de carrera en la Administración pública, es la de satisfacer mas las necesidades de los servidores públicos, que orientados hacia la satisfacción de los ciudadanos, es decir que corremos el riesgo de acrecentar mas el espíritu patrimonialista y prebendario, en lugar de una cultura de merito.

Otro problema que se presenta es el interés de cumplir con la opinión internacional de que hemos cubierto un requisito mas que demanda la democracia aunque tengamos que incurrir en el eterno juego de la moda o la simulación; ya que siempre estamos copiando sistemas e ideas de otros países que no tienen nada que ver con nuestra cultura, sociedad .

INDICE

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1999. Págs. 778.

BIELSA, Rafael. Principios de Derechos Administrativo. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2000. 11ª. Edición.

DAVÁLOS, José. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. UNAM. México Distrito Federal 1995. 8ª. Edición.

DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1980. 6ª. Edición.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. 3ª. Edición.

DE PINA, Rafael. Elementos del Derecho Civil. Tomo I. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1990. 11ª. Edición.

DEWIGHT, Waldo. La Administración Pública. Editorial Trillas. México Distrito Federal 1974.

FLORES GOMEZ GONZALEZ, Fernando y otro. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997. 18ª. Edición.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997. 36ª. Edición.

CASTREJÓN GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2001. 2º Edición Págs. 417

CASTREJÓN GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2001. 2º Edición Págs.552

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. 29ª. Edición.

GARCIA VALENCIA, Antonio. La Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1980.

GARRIDO RAMON, Alena. Derecho Individual del Trabajo. Oxford University Press. México Distrito Federal 1999.

GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1995. 8ª. Edición.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Macchi-López. Buenos Aires, Argentina. 1995.

GRANIZO, Martín y otro. Derecho Social. Editorial Reus. Madrid España 1950.

GUAL, María Ángeles. Guía legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Editorial Decálogo. Barcelona, España. 1997.

GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Editorial INAP. México Distrito Federal 1979.

GUERRERO VIRGEN, Rosa María. El servicio Civil de Carrera. Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Editorial INAP. México Distrito Federal 1984. Abril- Septiembre.

GUZMÁN, León. El Sistema de Dos Cámaras y sus consecuencias. Anuario Jurídico UNAM. México Distrito Federal 1980.

HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España. 1996.

KRAUSS, Duhalt. La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico. Traducción de Blanca de los Ángeles Muñoz Mayol. Editorial Fondo de la Cultura Económica. México Distrito Federal 1985.

LEMUS RAYA, Patricia. Derecho del trabajo. Editorial Trillas. México Distrito Federal 2000.

LÓPEZ ROSADO, Felipe. El Hombre y el Derecho. Editorial Panorama. México Distrito Federal 1978.

MADRAZO CUELLAR, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo A- CH. México Distrito Federal 1996. 6ª. Edición.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4º cursos. Colección Textos jurídicos Universitarios. México Distrito Federal 1997. 2ª. Edición.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4º cursos. Oxford University Press. México Distrito Federal 2000. 3ª. Edición.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1997.

MARTINEZ PUÓN Rafael. Servicio profesional de Carrera ¿Para qué? México 2005.

MARTINEZ SILVA, Mario. Los Sistemas de personal en la administración Pública Federal. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1976.

MENDIETA Y NÉÑEZ, Lucio. Derecho Social. Editorial Porrúa UNAM. Tomo A- CH. México Distrito Federal 1980. 3ª. Edición.

PINEDA, Fanny. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo p-z. México Distrito Federal 1995. 8ª. Edición.

QUIROGA LEOS, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera Municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. México Distrito Federal 1984. Abril- Septiembre.

RABASA, Emilio O. Y otra. Mexicano: Ésta es tu Constitución. Editorial Porrúa UNAM. Tomo A- CH. México Distrito Federal 1996.

RADBRUCH, Gustavo. Filosofía del Derecho. Editorial Revista del Derecho Privado. Madrid, España 1987.

ROMERO VARGAS YTURBIDE, Ignacio. La Cámara de Senadores de la República. México Distrito Federal 1967.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo A- CH. México Distrito Federal 1996. 6ª. Edición.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. 15ª. Edición.

## **LEGISLACIONES**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL.

ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

## **OTRAS FUENTES.**

INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA, Comisión de Administración Pública. México Distrito Federal 1977.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 – 1988. Lineamientos para asegurar la eficiencia, Honradez y Control en la Ejecución del Gasto Público. 6.2.3.5.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 1983.

RED DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. INTERNET