

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

**FACULTAD DE DERECHO.
Seminario de Derecho Administrativo.**

Tesista: Gutiérrez Zepeda Sandra Elizabeth.

**Tesis: “LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL INGRESO,
PERMANENCIA Y SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS A TRAVÉS DEL SERVICIO PROFESIONAL
DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL CENTRALIZADA.”**

Asesor: Lic. Francisco Javier Venegas Huerta.

No. De Cuenta: 09631518-9.

Teléfono: 54293412 (casa)

14543000, Extensión 1461 (trabajo).

Correo Electrónico: segutierrez@funcionpublica.gob.mx
sandraegz@hotmail.com.



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.

AGRADECIMIENTOS

A **mi familia**, mamá, papá, Emmanuel e Iván, sabiendo que jamás existirá una forma de recompensar toda una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constante, sólo deseo que comprendan que este logro también es suyo, que este enorme esfuerzo fue realizado por y para ustedes, muchas gracias por su apoyo, los quiero mucho.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, alma mater y queridísima universidad, en especial a la **Facultad de Derecho**, es para mí un orgullo y satisfacción formar parte de sus egresados, estoy segura que no pude recibir mejor formación académica que en las aulas de tan honorable institución.

Al licenciado **Francisco Javier Venegas Huerta**, por haber aceptado dirigir la presente tesis, así como por todo el tiempo dedicado a la revisión de la misma a pesar de sus múltiples ocupaciones como litigante y profesor, muchas gracias por sus atenciones, consejos y aportaciones.

A la **familia Cenobio González**, con cariño y respeto, por la confianza y apoyo depositados en mi persona a lo largo de mi formación académica, y sobre todo, por recibirme también como parte de su familia.

A **mis amigos**, de la Facultad de Derecho, del despacho, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, por haberme brindado su amistad sincera durante la realización de mis estudios así como en el ejercicio de mi vida profesional.

*A mi hijo, mi mayor motivación para superarme
día a día, eres mi alegría y razón de existir,
TE AMO.*

“LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL INGRESO, PERMANENCIA Y SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A TRAVÉS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.”

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos Mexicanos.

1. 1.- Época prehispánica.
- 1.2.- Época colonial.
- 1.3.- En la Independencia.
 - 1.3.1.- La Reforma
 - 1.3.2.- El Constituyente de Querétaro de 1917.
 - 1.3.3.- Época contemporánea.

CAPÍTULO II. El Servicio Civil de Carrera en el derecho comparado.

- 2.1.- Europa.
 - 2.1.1.- Alemania.
 - 2.1.2.- Inglaterra.
 - 2.1.3.- España.
 - 2.1.4.- Francia.
- 2.2.- América.
 - 2.2.1.- Estados Unidos de América.
 - 2.2.2.- Argentina.
 - 2.2.3.- Brasil.
 - 2.2.4.- Venezuela.

CAPÍTULO III.- La organización política del Estado mexicano, la función pública y el servicio civil de carrera.

- 3.1.- El Estado.
 - 3.1.1.- Concepto.
 - 3.1.2.- Los poderes del Estado.
 - 3.1.3.- La administración pública federal.
- 3.2.- Diversas formas de organización administrativa del Estado.
 - 3.2.1.- La centralización administrativa.
 - 3.2.2.- La desconcentración administrativa.
 - 3.2.3.- La descentralización administrativa.
- 3.3.- La Función Pública y el Servicio Civil de Carrera.
 - 3.3.1.- Conceptos fundamentales.

CAPITULO IV. El Servicio Profesional de Carrera en el derecho positivo mexicano.

- 4.1.- Marco legal.

- 4.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.1.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4.1.3.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- 4.1.4.- Ley de Planeación.
- 4.1.5.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- 4.1.6.- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- 4.2.- El Servicio Profesional de Carrera en los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.2.1.- Objeto y principios del Servicio Profesional de Carrera.
- 4.2.2.- Rangos que comprende.
- 4.2.3.- Clasificación de los Servidores Públicos de Carrera.
- 4.2.4.- Derechos y obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera.
- 4.2.5.- Estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.
- 4.2.6.- Medios de Defensa.

CAPITULO V. La problemática jurídica del ingreso, permanencia y separación de los servidores públicos a través del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

- 5.1.- Principales deficiencias legales respecto del ingreso, permanencia y separación de los servidores públicos de carrera.
- 5.2.- Necesidad de fortalecer el marco jurídico del Servicio Profesional de Carrera.
- 5.3.- Propuesta de reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- . **CONCLUSIONES.**
- . **BIBLIOGRAFÍA.**
- . **APÉNDICE**

INTRODUCCIÓN.

Debe quedar claro que sin un servicio profesional de carrera difícilmente los servidores públicos tendrán la certidumbre que requieren para desarrollar mejor su trabajo. Sin un trabajo adecuado, reflejado en una mejora en la prestación de servicios públicos, difícilmente se recuperará la confianza y credibilidad de los ciudadanos. Sin confianza y credibilidad difícilmente habrá seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica, difícilmente se consolidará un estado de derecho y sin un estado de derecho difícilmente habrá democracia.

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN.

El contar con un servicio civil de carrera es hoy en día una necesidad que las sociedades democráticas contemporáneas reclaman a sus gobiernos para garantizar un servicio público profesional y eficiente, a partir de la transparencia, igualdad de oportunidades, capacitación, ascenso por mérito y permanencia por desempeño para los servidores públicos.

De tal manera que la profesionalización de las administraciones públicas es importante en atención a que en cuanto mejor preparados estén los funcionarios públicos mejor será la calidad de los bienes y servicios que los gobiernos puedan brindar a los ciudadanos, además que una burocracia profesionalizada garantizará que el manejo de los recursos públicos sea más eficiente y transparente, lo que repercutirá en beneficio de la imagen social de las instituciones gubernamentales.

Podemos afirmar entonces que las grandes naciones del mundo se caracterizan por tener administraciones públicas de alta calidad, gracias a que se encuentran dotadas de carreras administrativas sólidas basadas principalmente en el sistema de méritos y la neutralidad política.

La administración pública mexicana no podía ser la excepción, ello a raíz de que con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el 10 de abril de 2003, se estableció de manera

formal lo que hoy constituye el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

No obstante el trascendente avance que ha originado la implantación del servicio civil, es pertinente destacar que todavía no existen las condiciones suficientes para la consolidación de este sistema, lo que requiere de reformas a nivel jurídico, político y administrativo, hecho que constituye un reto más que un obstáculo para lograr que se lleve a cabo el noble objetivo para el cual fue creado, concretamente, implementar una verdadera carrera administrativa que logre erradicar los vicios que de antaño se fueron arraigando dentro de la administración pública, tales como el nepotismo, el compadrazgo, la colusión y el sistema de motín.

A partir de lo anterior, es que surgió el interés por desarrollar esta investigación, con la finalidad de proponer una reforma a la actual Ley de la materia, para mejorar y perfeccionar el sistema del servicio profesional de carrera, basándose principalmente en su adaptación a las necesidades, tanto del aparato gubernamental, como de los propios funcionarios públicos, lo que repercutirá positivamente en la prestación de los servicios públicos y la realización de las demás funciones estatales en beneficio de la ciudadanía.

Asimismo, la presente tesis tiene por objeto detectar cuales son aquellas inconsistencias jurídicas que han originado que el sistema del servicio civil mexicano no cumpla cabalmente con la labor de preparar y profesionalizar a los servidores públicos, y con base en ello, plantear alternativas de solución para mejorar su implementación, lo que se traduce en la necesidad de reformar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ahora bien, para desarrollar y exponer la problemática que se plantea, así como las propuestas de mejora del servicio civil mexicano, este trabajo se ha dividido en cinco capítulos, como a continuación se detalla.

En el primero de ellos se realiza un esbozo de los antecedentes que existen en los Estados Unidos Mexicanos respecto al servicio civil, desde la

época prehispánica, hasta la actualidad. Asimismo, se exponen los motivos que originaron la expedición de la Ley relativa, en respuesta a las múltiples exigencias tanto de orden interno, como a compromisos derivados del contexto internacional.

Dentro del capítulo segundo, denominado “El Servicio Civil de Carrera en el Derecho Comparado” se exponen cuales han sido las experiencias respecto al tema, en algunos de los países tanto del continente europeo, tales como Alemania, Inglaterra, España y Francia; como del continente americano, en lo que respecta a Estados Unidos, Argentina, Brasil y Venezuela.

El tercer capítulo es el relativo a la explicación del marco conceptual que sirve de base para el desarrollo del tema, capítulo en el que se detallan principalmente los conceptos de Estado, los poderes del Estado, la Administración Pública Federal, así como también se procede al desarrollo de las diversas formas de organización administrativa tales como la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, concluyendo por exponer los conceptos de función pública, servidor público y servicio civil.

El capítulo cuarto se refiere al desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el derecho positivo mexicano, en el que se estudiará el marco legal aplicable, así como lo relativo a su objeto, principios, rangos que comprende, la clasificación de los servidores públicos, sus derechos y obligaciones, la estructura del sistema y los medios de defensa que se pueden hacer valer en contra de las determinaciones de sus órganos integrantes.

Finalmente, el quinto capítulo constituye la exposición de la problemática existente dentro del Servicio Profesional de Carrera respecto del ingreso, permanencia y separación de los servidores públicos, así como la necesidad de fortalecer el marco jurídico relativo, y las propuestas de solución específicamente dirigidas a reformar de la legislación aplicable.

CAPÍTULO I:

Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos Mexicanos.

1.1.- Época prehispánica.

Las primeras manifestaciones históricas respecto al tema en estudio, se remontan a la época prehispánica, principalmente en la cultura azteca.

La selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, se realizaba a través de asambleas públicas, pero siempre exigiendo a los aspirantes las siguientes características:

- ✓ Espíritu de servicio.
- ✓ Honestidad.
- ✓ Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar.
- ✓ No tener vicios.
- ✓ Un interés por el mejoramiento de la comunidad.

La capacitación se llevaba a cabo en el Calmecac (sacerdotes), Tepochcalli (guerreros) o en las escuelas dedicadas a las artes.

Dentro de la administración pública azteca, existía la posibilidad de que todo servidor público, con base en un especial sistema de méritos basado en las cualidades enunciadas anteriormente, no importando su estatus económico o social, podía ascender hasta el más alto de los cargos, es decir, el Tlatoani, siempre y cuando demostrara tener las capacidades suficientes para el puesto¹.

1.2.- Época colonial.

Los primeros antecedentes en la época colonial se encuentran en las Leyes de Indias, en las que el rey Felipe III, en el año de 1614, sancionó con la

¹ Cfr. CHAVEZ ALCAZAR, MARGARITA. "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Mexicana". INAP. México. 1985. p. 47.

inhabilitación y otras penas al que ofreciera dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir empleo en alguna institución pública².

Durante el periodo de 1789 a 1790, el Segundo Conde de Revillagigedo, Virrey de la Nueva España, ordena el levantamiento de un censo para conocer el número de servidores públicos que se desempeñaban en esa administración, así como datos cualitativos que incluyeron su carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación del jefe superior, antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores, asimismo, el censo comprendió los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del servicio público, por lo que a través de este censo, puede apreciarse ampliamente la existencia de una carrera administrativa en la época virreynal³.

Es importante recalcar que durante esta etapa histórica, únicamente los españoles de nacimiento podían aspirar a un cargo público, en caso de puestos importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.), o bien, los criollos (hijos de españoles nacidos en México) quienes sólo tenían acceso a los puestos de menor jerarquía política, por lo que el sistema de selección basado en las capacidades y aptitudes de los aspirantes no existía, ya que la mayoría de los cargos se vendían, y como consecuencia de ello, los mestizos, indios y las castas, no tenían ninguna posibilidad de ingresar y prestar su fuerza de trabajo en el servicio público⁴.

1.3.- En la Independencia.

Durante la guerra de independencia se promulgó el “Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana”, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, cuyo artículo 25 estableció que ningún ciudadano podría obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, mismos que no constituirían títulos comunicables ni hereditarios. A su vez, el artículo 26, señaló que los empleados públicos

² ACOSTA ROMERO, MIGUEL. “Derecho Burocrático Mexicano”. Edit. Porrúa. México. 1995. p. 29.

³ Ibid.

⁴ CHAVEZ ALCAZAR, MARGARITA. Op. Cit. p. 50.

funcionarian temporalmente y que el pueblo tendría derecho para hacer que volviesen a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a dicho decreto⁵.

Con la promulgación de la primer Constitución del México Independiente en 1824, se otorgó la facultad al Congreso Federal para crear o suprimir empleos públicos, así como señalar, documentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones, situación que se tradujo en un control del Poder Legislativo sobre los otros dos Poderes; asimismo, se crearon cargos públicos con el carácter de “propiedad” so pretexto de dar una mayor estabilidad en el empleo, pero con la inconveniencia que con ello se fomentó el elitismo del aparato gubernamental, y por lo mismo, su estancamiento⁶.

Sin embargo, en 1847 se empezaron a manifestar las primeras acciones del gobierno independiente para erradicar los vicios ocasionados por la falta de regulación del servicio civil, motivo por el que se suprimió el carácter elitista que disfrutaban algunos funcionarios públicos, honorarios que gozaban de un tratamiento oficial y honores, incluso de fuero que los inmunizaba de la acción de la justicia, con lo que se convirtieron en sujetos de los tribunales civiles y penales, respecto de los actos de arbitrariedad cometidos durante su encargo.

Igualmente, en ese mismo año, José María Lafragua, en ese entonces, Secretario de Asuntos Exteriores, reprochó el notorio desorden que imperaba en ese momento histórico, principalmente en el seno de la Administración Pública Federal, ocasionado por la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos servidores públicos, y expresó la necesidad de establecer la amovilidad⁷ de los empleados entrantes y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello por incumplir con sus respectivas obligaciones. También propuso aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los postulantes a un encargo público, abarcando también a los funcionarios en activo, para limpiar al aparato burocrático de tantos servidores carentes de la

⁵ MORALES PAULIN, CARLOS A. “Derecho Burocrático”. Edit. Porrúa. México. 1995. p. 2.

⁶ Ibidem.

⁷ Característica de un cargo público que permite remover o trasladar libremente al funcionario que lo desempeña.

preparación necesaria para desempeñar de manera eficaz y eficiente sus respectivas labores⁸.

No obstante lo anterior, en 1852 los esfuerzos por crear una verdadera carrera administrativa fueron erradicados con la facultad que se concedió al Poder Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles, por lo que todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condiciones de cesantes. A ese respecto, solamente se retomó la idea de José María Lafragua que los cargos provistos desde esa fecha adquirieran el carácter de amovibles⁹.

Paralelo a lo anterior, paradójicamente, Don Luis de la Rosa, con el propósito de gobernar el Estado de Zacatecas, escribió el clásico libro “Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla” y en él estableció que quién dirija la administración pública, necesitará empleados, auxiliares, agentes y oficinas, en resumen, un numeroso personal exclusivamente dedicado al servicio de la administración, que fuera remunerado competentemente, de acuerdo a la importancia de sus servicios y a la capacidad e instrucción que se necesita para desempeñar su cargo con acierto. Esta visión hizo advertir la necesidad de la preexistencia de capacidad de instrucción en los servidores públicos como elemento positivo para acceder a mayores percepciones, pues hasta antes de él sólo se medía la conducta en función de resultados y para efectos de fincar responsabilidades cuando el desempeño fuera irregular.¹⁰

En ese mismo año, se mandó que en el ramo hacendario se buscara “la verdadera y exclusiva profesión de individuos que a ella se dedicaban”. También se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. En cuanto a los oficiales de contabilidad se dispuso

⁸ GUERRERO, OMAR. “La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa”. Op. Cit. pp. 152-153.

⁹ Ibid. p. 152.

¹⁰ TAMAYO DE KING, MARTHA S. “La profesionalización del Servidor Público.”. Instituto de Administración Pública de Sinaloa, A.C. Memoria Ciclo de Conferencias. México. 1995. p. 10.

que estuvieran preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón; y a los oficiales de correspondencia se les exigió que dominaran, además, elementos de derecho constitucional, administrativo y literatura; y finalmente, para el ejercicio de cargos facultativos se exigió la aprobación de un examen de ingreso¹¹.

Asimismo, en 1855, se estableció dentro de la “Ley de Presupuesto” la supresión de los cargos de propiedad, convirtiéndolos en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida los empleados perdieron definitivamente la inamovilidad que les aseguraba estabilidad en el cargo, ascensos por escala, sueldos y pensión para las viudas y huérfanos¹².

1.3.1.- La Reforma.

Durante la gestión del Presidente Benito Juárez, la administración pública aumentó el número de empleados adscritos a la misma, ya que se consideró que éstos eran indudablemente los realizadores de las tareas del Estado. En esta fase de la historia de nuestro país, y a pesar de la intervención francesa, se logró establecer en cierta medida orden y racionalidad a la función pública, y a ello se debe el inicio de la reestructuración de la administración pública tan deteriorada por los anteriores gobiernos.

Indicio de ello lo fue la Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación expedida el 3 de noviembre de 1870, misma que se ocupó de los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación¹³, legislación que se equipara a lo que en la actualidad se regula a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otra importante aportación la encontramos en la Constitución Liberal de 1857, en cuyo contenido se previó la responsabilidad de los servidores públicos

¹¹ GUERRERO, OMAR. “La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa”. Op. Cit. p. 154.

¹² Ibid. p. 155.

¹³ REYNOSO CASTILLO, CARLOS. “Curso de Derecho Burocrático”. Edit. Porrúa. México. 1999. p. 38.

a través del Título IV, que correspondió a los preceptos 103 a 108. Así, *grosso modo*, tenemos que en el artículo 103 se estableció que ningún empleado del Estado podía estar libre de responsabilidad penal por la comisión de un delito, pero con el requisito previo de ser desaforado y que el Presidente de la República sólo podría ser acusado por delitos graves del orden común, traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral; el 104 consagró el procedimiento de desafuero; el precepto 105 señaló qué órganos serían competentes para resolver dicho procedimiento; el diverso 106 consignó que no podría concederse el indulto respecto de delitos oficiales; el 107 estipuló el período de duración de la responsabilidad de los servidores públicos por haber cometido alguna falta o delito oficial; y, por último, el artículo 108 ordenó que no existiría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos entrándose de controversias del orden civil¹⁴.

En el año de 1905, se creó la Escuela de Comercio y Administración, misma que fungía como un plantel de estudios comerciales y que fue transformado con la finalidad de formar a cierta parte de los servidores públicos de esa época. En esta institución se impartió la carrera de perito empleado de la administración pública para desempeñarse en el ramo hacendario, además de la profesión de aspirante a la carrera consular para laborar en el servicio exterior, garantizándose al finalizar el reclutamiento de los alumnos más destacados de la carrera, o bien, incentivarlos con una beca para continuar sus estudios en el extranjero.

No obstante lo anterior, un hecho sobresaliente respecto a la creación de un servicio civil en la época de la Reforma, lo fue indudablemente el “Proyecto de Ley del Servicio Civil de empleados Federales”, en el que se planteaba la posibilidad de asegurar la estabilidad en el empleo de los trabajadores del Estado, comúnmente identificados como burócratas¹⁵, entre otros derechos laborales, sin embargo, dicha propuesta no prosperó desafortunadamente.

¹⁴ MORALES PAULÍN, CARLOS. Op. cit. pp. 7-10.

¹⁵ El Diccionario de la Real Academia Española define la voz “burócrata” de la siguiente manera: *persona que pertenece a la burocracia (conjunto de servidores públicos)*; asimismo, el autor Rafael De Pina señala en su “Diccionario de Derecho” que el término burócrata es la

1.3.2.- El Constituyente de Querétaro de 1917.

Las etapas previas al surgimiento de nuestra actual Constitución Federal, se caracterizaron por ser meros intentos frustrados por mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos, así como promover su debida preparación, sin embargo, fue hasta el 5 de febrero de 1917, específicamente con el artículo 123 Constitucional, donde se sentaron las bases del derecho del trabajo, gracias a lo cual se reconoció internacionalmente como la primera constitución social.

El texto original del artículo 123 planteaba una unidad normativa que pretendía regular las relaciones laborales en su conjunto, sin distinguir si eran de carácter público o privado, razón que orilló a muchos doctrinarios a excluir a los trabajadores al servicio del Estado de las relaciones de carácter laboral, dándoles únicamente el carácter administrativo.

Antecedente de ello, se denota en el noveno párrafo del proyecto constituyente elaborado por los Diputados Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora, citado por el autor Carlos A. Morales Paulin, en su libro “Derecho Burocrático”, en la página 43, que expresamente dice lo siguiente:

“El descanso dominical es obligatorio. En los servicios públicos, que por su naturaleza no deben interrumpirse, la ley reglamentaria determinará el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores”

Del contenido de dicho párrafo se desprende que los constituyentes que elaboraron el referido proyecto, también tuvieron presentes a los trabajadores del Estado.

Pero como en los debates del Constituyente de 1917 no se hizo mención expresa sobre los servidores públicos, la consecuencia fue pensar que los burócratas estaban descartados del régimen laboral a que aducía el

denominación que se utiliza para referirse a los funcionarios públicos al servicio de la administración pública.

artículo 123 constitucional, situación por demás errónea, en virtud que de la simple lectura de su texto original se generaliza su contenido al consignar que:

*“El Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, y de **manera general todo contrato de trabajo**”¹⁶.*

De esta manera, se podrá corroborar que desde el texto original de la Constitución actual, se regularon las relaciones laborales del Estado con los servidores públicos, al ser una disposición de índole extensiva más no limitativa, ya que deja abierta la posibilidad de incluir también dentro de dicha categoría a los contratos de trabajo del sector público.

Empero, como fue tanta la confusión al respecto, el 5 de diciembre de 1960, se reformó el artículo 123 en comento, adicionándose el apartado “B” mismo que estableció los derechos laborales de los servidores públicos, dentro de los que podemos destacar la jornada de trabajo, el descanso obligatorio, vacaciones, prima vacacional, la igualdad de salarios, derechos de escalafón, estabilidad en el empleo, libertad para asociarse y el régimen de seguridad social.

Sin duda alguna, la aportación más importante de la adición del apartado “B” del artículo 123 constitucional, en cuanto al servicio civil se refiere, se encuentra en la fracción VII, la cual consigna que la designación de los servidores públicos se realizará a través de sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, además que el Estado se encargará de organizar la creación de escuelas de administración pública.

Desafortunadamente, durante mucho tiempo dicha disposición fue letra muerta, a pesar de que nuestra Carta Magna sentó las bases para el establecimiento del servicio civil en los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no se contaba ni con la experiencia, ni la voluntad política para cumplir con dicha consigna, pasó a segundo plano la prioridad de su establecimiento.

¹⁶ MORALES PAULIN, CARLOS A. Op. cit. p. 44.

Por otro lado, en lo referente a las responsabilidades de los trabajadores al servicio del Estado, siguieron previstas dentro del Título IV, tal y como se encontraba regulado en la Constitución Federal de 1857, lo único que cambió fue el orden de los artículos, que anteriormente correspondían de los artículos 103 al 108, y con el establecimiento de la Constitución de 1917, se recorrieron a los artículos 108 al 114.

1.3.3.- Época contemporánea.

La creación de la Confederación Nacional de Administración Pública (CNAP), en el año de 1922, encarnó el enorme esfuerzo de un grupo de servidores públicos que ocupaban altos mandos en el Gobierno Federal, atentos a la necesidad de ofrecer estabilidad al servicio público y dar protección a las familias de los trabajadores del Estado, cuyo objeto fue la creación de un servicio civil, a través de una congregación profesional burocrática, en favor de promover la prosperidad material e intelectual de los empleados públicos, cuya organización se cimentaba en 30 asociaciones locales en las entidades federativas¹⁷. Paralelamente a la aparición del CNAP, en 1924, se constituye la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, organización que también tuvo como objetivo el establecimiento de la carrera administrativa, mediante la expedición de la ley del servicio civil¹⁸.

El Reglamento del Departamento de Contraloría, expedido en el año de 1925, marca también un paso importante hacia el desarrollo del servicio civil, toda vez que con base en este instrumento legal y con la finalidad de restringir las plazas y reducir el número de empleados, los servidores públicos fueron sometidos a una evaluación para demostrar, mediante un examen, su aptitud para el puesto. Igualmente el sistema de ingreso fue reformado por medio de un examen orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal, para tal

¹⁷ GUERRERO, OMAR. "El funcionario, el diplomático y el juez". INAP. México. 1998. p. 453.

¹⁸ GUERRERO, OMAR. "La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa". Op. cit. p. 159.

efecto se reglamentaron los exámenes y la formación de los jurados, que consistían en procedimientos orales, escritos y prácticos, y los temas examinados eran escogidos en forma aleatoria. El régimen promocional se fundó en el mérito, pues además del respeto al escalafón y, en caso de empate, se hacía valer la honorabilidad y el rendimiento. Las evaluaciones eran presentadas ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración. Este reglamento ofreció a los funcionarios derechos de estabilidad y conservación, como base de la carrera administrativa¹⁹.

En 1931, siendo Presidente de la República el Lic. Pascual Ortiz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo, en cuyo artículo segundo se señaló que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se regirían por las Leyes de Servicio Civil que se expidieran. A pesar de ello (a excepción de la Ley Burocrática que solamente regula las relaciones entre el Estado y los trabajadores de base), respecto a los trabajadores de confianza nunca se expidieron tales leyes²⁰ hasta la vigente ley que se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de abril de 2003.

Años más tarde, el 12 de abril de 1934 el Presidente Abelardo L. Rodríguez expide el “Acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del Servicio Civil”, documento oficial en el que se consignaron algunas normas protectoras para los servidores públicos, tales como la protección de los trabajadores eventuales, supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, preveía ascensos y detallaba obligaciones, sanciones y derechos de los trabajadores del Estado, sin embargo, este acuerdo no se llevó a la práctica, ya que sólo tuvo una vigencia limitada de ocho meses²¹.

Como ya lo mencioné con anterioridad, fue durante la administración del presidente Adolfo López Mateos, en 1960, cuando se adicionó el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, en el que se sentaron los principios fundamentales del derecho burocrático en el aspecto laboral, y es hasta 1963

¹⁹ Ibid.

²⁰ CHAVEZ ALCAZAR, MARGARITA. Op. cit. p. 65.

²¹ Ibid.

que se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho apartado constitucional²².

Durante el gobierno del presidente López Portillo, se intentó introducir un sistema de servicio civil en la Administración Pública Federal, creándose la Coordinación General de Estudios Administrativos (dependiente de la Presidencia), que tenía a su cargo la política de la carrera administrativa, entre otros asuntos. En realidad en este tema los resultados de la Coordinación fueron muy limitados, sólo produjeron un nuevo catálogo de recursos humanos que intentaba reorganizar el sistema de nóminas. En respuesta a ello, y al inicio de su campaña presidencial, el Licenciado Miguel De la Madrid habló de las ventajas de establecer un servicio civil de carrera en la administración pública Federal, y se comprometió a crearlo una vez que fuera presidente²³.

De la Madrid anunció que la Coordinación General de Estudios Administrativos se eliminaría y para reemplazarla, se creó una nueva oficina dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP): la Unidad de Modernización de la Administración Pública, que recibía órdenes directas del Secretario. Al vincular la Unidad de Modernización a la SPP, Miguel de la Madrid quería ligar el proceso de creación del servicio civil de carrera con los de programación y presupuesto, no obstante, esta vinculación no ocurrió y la Unidad se aisló dentro de esta poderosa Secretaría, interesada en otras actividades más urgentes²⁴.

Por ello, en 1983, el C. Presidente creó una nueva Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un órgano coordinador y de asesoría al Ejecutivo Federal, para la formulación de políticas de servicio civil. En este sentido, el subsistema de políticas sobre el servicio civil quedó dividido en dos organismos: Unidad de Modernización (a cargo de aspectos técnicos del

²² Ibidem. p. 72.

²³ CEJUDO MARTINEZ, GUILLERMO MIGUEL. "Dos décadas de Reforma al Gobierno. El cambio en las políticas de gestión pública en México". INAP. México. 2002. pp. 39-40.

²⁴ Ibidem. p. 41.

proyecto), y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (trataba los asuntos políticos del mismo)²⁵.

La Unidad de Modernización diseñó una propuesta específica para la creación de una ley respecto del servicio civil de carrera, basado en estudios de sistemas de otros países, de hecho, De la Madrid, en su segundo Informe de Gobierno, anunció que la Unidad había preparado una iniciativa que se discutía en la Comisión Intersecretarial. Empero, dicha iniciativa no prosperó debido a la ingerencia del sindicato de burócratas, en razón que la decisión de si los funcionarios del servicio civil pertenecerían o no al sindicato, produjo un cuello de botella insalvable, ello aunado a que las prioridades presidenciales en ese momento estaban en cuestiones de índole económica y presupuestal.²⁶

En síntesis, durante este sexenio, la política de servicio civil fue sólo un objetivo secundario en la agenda de una administración que al parecer carecía de autoridad para imponer sus decisiones, al supeditarse a los intereses del sindicato de burócratas, y como se esperaba, los resultados fueron mínimos.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se implementaron numerosas políticas para el desarrollo de una política social a través del Programa Nacional de Solidaridad, sin embargo, a pesar del ímpetu reformista, no hubo cambios significativos en el terreno de las políticas de gestión pública, apenas en el Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno se hizo alusión al tema en el apartado de “Modernización del ejercicio de la autoridad”, en el que se señaló que únicamente se exigiría a los funcionarios públicos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones y que los servicios públicos deberían prestarse con eficacia y esmero²⁷. El único cambio impulsado en esta administración ocurrió en julio de 1992, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para incluir nuevas obligaciones y prohibiciones, así como sanciones más severas

²⁵ Ibidem. p. 40.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibidem. pp. 55-56.

para las faltas graves cometidas por los funcionarios. Asimismo, se amplió el número de funcionarios obligados a presentar su declaración patrimonial, al incluir a los servidores públicos del Poder Judicial, el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal²⁸.

Paralelo a ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo que estaba a cargo de las políticas de Servicio Civil y relaciones laborales, sin embargo, como la carrera administrativa no estaba contemplada en la agenda gubernamental del Presidente Carlos Salinas de Gortari, no se lograron avances substanciales en este gobierno.

En respuesta a esta situación, la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, anunció su intención de crear un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal, y como parte de sus estrategias de modernización administrativa, Zedillo incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo una sección sobre Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública, donde especificaba la necesidad de crear un sistema profesional de carrera a través de la conformación de un mecanismo que garantizara la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales tecnológicos y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad, además de promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, implementando normas claras con el fin de que el ascenso se base en la capacidad y rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa²⁹.

El espacio Institucional en el que se diseñó esta política fue la Unidad de Servicio Civil, oficina creada por la SHCP para sustituir a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, sus actividades se enfocaron a la investigación relacionada con reformas al servicio civil en otros países y la preparación de versiones preliminares para la iniciativa de ley; elaboró el

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibidem. pp. 79-80.

“Modelo de Servicio Civil Federal” que se esperaba fuera el cimiento de un servicio civil en la Administración Pública Federal, y para poner en práctica este modelo, dicha unidad elaboró una propuesta de iniciativa de ley, misma que se suspendió debido a que las Secretarías no lograron un acuerdo, así como a los diversos intereses burocráticos que se ponían en juego, aunado también el elevado costo presupuestal que implicaría su implementación³⁰.

En el sexenio siguiente, con el gobierno de Vicente Fox Quezada, hubo un cambio radical en cuanto al servicio profesional de carrera respecto de los servidores públicos de mando medio y superior (lo que se conoce como de confianza), con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Esta ley fue originada por la fusión de dos iniciativas de ley, una del Senador Carlos Rojas (PRI), y otra del Senador César Jáuregui (PAN), ambas con el mismo objetivo: sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía.

La primera de las iniciativas planteada por el Senador Carlos Rojas, hizo patente la necesidad de contar con una Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal que sirviera para dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del Gobierno Federal, al tiempo de garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad, que responda a las demandas de los gobernados, que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuentas a los ciudadanos respecto de su actuación.

Por su parte, el Senador César Jáuregui fundó su propuesta en ofrecerle al país la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente y con alto desempeño, que permita a los gobiernos contar con un cuerpo técnico

³⁰ Ibidem. pp. 81-82.

eficaz, capaz de implementar políticas públicas que beneficien a los ciudadanos y permitan la continuidad del sistema democrático, lo cual implica un sistema de personal de calidad que permita atraer, retener, formar y motivar a los mejores profesionales de nuestro país en el servicio público, que de manera adicional traerá una serie de efectos positivos en la transparencia, en la administración, actualización, simplificación y modernización del Gobierno Federal.

Ambas iniciativas fueron estudiadas en conjunto a través de diversas reuniones de trabajo iniciadas desde diciembre de 2000 para analizarlas e integrarlas en una propuesta conjunta enriquecida con las aportaciones de expertos nacionales y extranjeros. Para lograr lo anterior, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con académicos de instituciones como nuestra Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; también con representantes del Gobierno Federal, en particular con la Presidencia de la República y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Transportes. Adicionalmente se recabó la opinión de dependencias en las que ya operaban sistemas de servicio de carrera como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), además del Consejo de la Judicatura Federal³¹.

No obstante lo anterior, también influyeron factores externos, tales como el Manual de Administración Pública expedido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año de 1962, en el que se exige a las administraciones públicas modernas, que deben contar con un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forme la espina dorsal de una administración pública nacional, cuyos elementos medulares son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su

³¹ GUERRERO, OMAR, "La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa". Op. Cit. p. 44.

aplicación, a estos elementos se le añade el sistema de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua³².

Otros factores externos fueron las iniciativas e informes de modernización de las administraciones públicas y de políticas de gestión pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en las que se puntualizó la necesidad de que las naciones cuenten con una administración capaz de determinar objetivos para impulsar los valores que interesan a la sociedad y la confianza en las instituciones públicas, para lo cual se necesitan políticas y disposiciones para fortalecer el nivel profesional del servicio civil. A nivel Latinoamérica, están las propuestas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y todas las cumbres, foros, reuniones que se organizan en torno a este tema, destacándose la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado”, efectuada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en junio del 2003, en la que se suscribió la Carta Iberoamericana de la Función Pública³³.

Finalmente el día 10 de abril de 2003, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuya aprobación implicó la reestructuración de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ampliando su competencia en la materia del servicio civil de carrera y modificando su denominación por Secretaría de la Función Pública.

³² Ibidem. p. 35.

³³ Instrumento alrededor del cual se han realizado diversas reuniones periódicas entre los responsables de servicio civil de la región iberoamericana, la más reciente fue realizada en la Ciudad de México, en el marco del “Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública” los días 5 y 6 de mayo de 2005.

CAPITULO II:

El Servicio Civil de Carrera en el Derecho Comparado.

CONTENIDO:

- 2.1.- Europa.
 - 2.1.1.- Alemania.
 - 2.1.2.- Inglaterra.
 - 2.1.3.- España.
 - 2.1.4.- Francia.

- 2.2.- América.
 - 2.2.1.- Estados Unidos de América.
 - 2.2.2.- Argentina.
 - 2.2.3.- Brasil.
 - 2.2.4.- Venezuela.

2.1.- Europa.

Dentro del estudio del Derecho Comparado respecto del Servicio Civil de Carrera en el continente europeo, se contemplará el correspondiente a los países occidentales de Alemania, Inglaterra, España y Francia.

2.1.1.- Alemania.

Es frecuente que los estudios sobre el servicio público comiencen con Alemania, ello obedece a que es la cuna del funcionario público moderno como producto de diversos programas de formación profesional, razón por la que se eligió como el primer país en estudio en este segundo capítulo.

Es en Alemania donde la preparación de los empleados públicos fue asumida como tal, es decir, como una cruzada nacional, que se inspiró en la idea del servidor público con base en la noción del Estado de derecho y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección de la función pública¹.

El servicio público alemán se formalizó a través de la Ley Federal de los Funcionarios, expedida el año de 1953, cuerpo legal que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos alemanes, misma que dota al gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales sobre el servicio civil, que comprenden desde el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de todos los empleados públicos de dicha nación².

Desde la época de la Alemania Federal, el personal del servicio público fue dividido en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado, de ello brotó la idea de que son funcionarios públicos los que ejercen

¹ GUERRERO, OMAR. "La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa". Op. cit. p. 9.

² Ibidem. p. 19

permanentemente atribuciones que entrañan la soberanía del Estado, o que, por razones de seguridad o por motivos de interés público, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones de trabajo de derecho privado, en resumen, se consideran servidores públicos aquellas personas que dentro de la administración pública ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación.

En Alemania, el término de funcionario público es muy amplio, ya que también abarca a los profesores universitarios y agentes postales, además que se encuentran clasificados en cuatro cuerpos o clases de servidores públicos³:

- 1) El Servicio superior (Höherer Dienst): Integrado por los funcionarios de mayor nivel jerárquico que ejercen facultades de mando y dirección.
- 2) El Servicio Ejecutivo (Gehobener Dienst): Clase correspondiente a los servidores públicos de nivel intermedio.
- 3) El Servicio de Oficina (Mittlerer Dienst): Correspondiente a los empleados ordinarios de la Administración Pública Alemana.
- 4) El Servicio Básico (Eifacher Dienst): Es el nivel más bajo de los trabajadores de carácter subalterno del Estado alemán.

El ingreso a cada grupo requiere de cierta preparación universitaria, de tal manera que el nivel mínimo de estudios requerido es de tres años de educación superior, independientemente de la aprobación de los estrictos exámenes de admisión.

No obstante lo anterior, el sistema de ingreso al nivel superior es a través de la aplicación de dos exámenes muy rigurosos, así como también cumplir con un periodo probatorio de cuatro años de servicio, sin embargo, una vez habiendo ingresado a dicho nivel, gozan del privilegio de que su nombramiento es de carácter vitalicio, además de disfrutar del estatuto de derecho público, pensión y seguridad social, pero con la exigencia de

³ Ibidem. p. 14

patentizar su lealtad al orden constitucional y obedecer al pie de la letra las obligaciones y responsabilidades que les sean encomendadas⁴.

Ahora bien, respecto del régimen nacional del servicio público estatal, compete a cada entidad federada (*länder*) formar y reclutar a sus funcionarios públicos, quienes no tienen ningún problema para emigrar a otro Estado o *länder*, o bien, para integrarse a la administración pública federal, debido a la homogeneidad que caracteriza al servicio civil alemán.

Las características generales de la carrera administrativa alemana, son las siguientes⁵:

- El servicio civil alemán constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a partir del grado de responsabilidad y jerarquía del que estén dotados.
- Sus obligaciones principales son: no intervenir en la política activa, guardar el secreto profesional y cumplir correctamente con las funciones que les fueren encomendadas.
- Tienen derecho al retiro llegada la edad de 65 años, pero lo pueden hacer de forma anticipada a partir de que cumplan con 60 años, si así lo desean.
- Los funcionarios públicos alemanes pueden asociarse, pero no tienen derecho a recurrir en huelga.
- El sueldo está integrado por tres elementos: el salario base, el beneficio por residencia y las asignaciones familiares.
- El monto de la pensión que reciben con motivo de su jubilación, es el mismo que percibieron estando en funciones activas.
- En cuanto al régimen disciplinario al que se encuentran sometidos, podemos mencionar que los funcionarios alemanes no pueden ser sancionados sino en virtud de la comisión de faltas disciplinarias, determinadas dentro de un procedimiento previsto y con jurisdicciones especiales que son de dos grados, teniendo el beneficio procesal de apelar las resoluciones de primera instancia ante tribunales superiores.

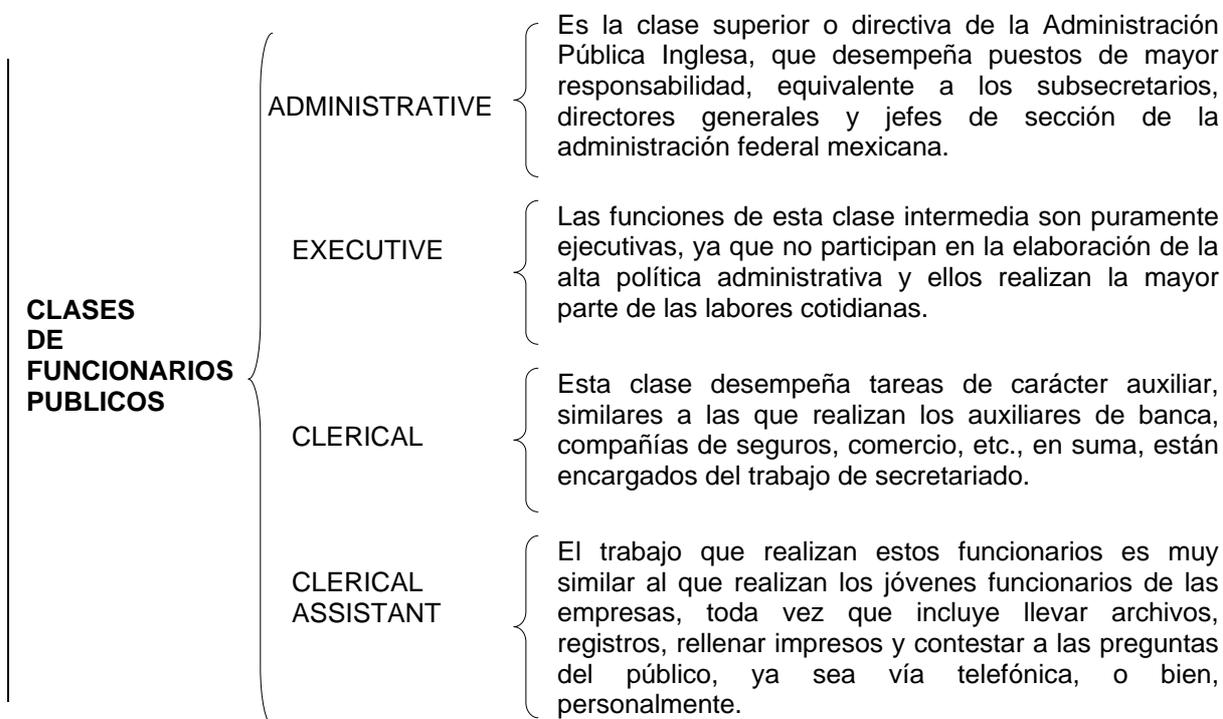
⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Derecho Burocrático Mexicano". Op. Cit. pp. 44-45

⁵ Ibid.

2.1.2.- Inglaterra.

La carrera administrativa inglesa no tiene una norma de regulación general, sino una variedad de disposiciones emanadas del Parlamento y de la corona.

Respecto a la clasificación de los servidores públicos de Inglaterra, cabe destacar el punto de vista de la autora Margarita Chávez Alcázar, en su obra titulada “El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana”, publicada por el INAP, México, en 1985, en la que se destaca, de manera esquemática, lo siguiente:



Dentro de las características generales de la carrera administrativa británica, se destacan las siguientes⁶:

- Los empleados públicos británicos no tienen derecho a huelga.
- Apoliticismo de la carrera administrativa para conservar la imparcialidad y fidelidad de servir a cualquier partido político que gobierne.

⁶ CHAVEZ ALCAZAR MARGARITA. Op. cit. pp.29-32.

- Selección fundada ante todo en las cualidades humanas y conocimientos generales de los candidatos.
- La remuneración para cada clase de funcionario es directamente proporcional a la categoría, antigüedad y edad.
- La corona inglesa está facultada par reducir los sueldos de sus *civil servants*⁷.

Es importante acotar que el servicio civil inglés tiene un medio de control tripartita, integrado por el Parlamento, la Tesorería y el Sindicato, lo anterior con la finalidad que los objetivos del mismo no se desvían por intereses de carácter político.

Por su parte, el autor Gregorio Laso Vallejo, en su obra “La función pública en Inglaterra”, señala que para adquirir la condición de funcionario, los *Civil Service Commissioners*⁸ exigen a los aspirantes a la administración británica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

<u>CIUDADANIA</u>	{	Se requiere la condición de ser ciudadano británico nacional.
<u>EDAD</u>	{	Se fija entre un máximo y un mínimo, de acuerdo a las distintas clases de funcionarios públicos, dependiendo también del nivel de responsabilidad.
<u>BUENA SALUD</u>	{	Antes y después de aprobados los exámenes de ingreso, se comprueba el estado de salud a través del correspondiente examen médico.
<u>BUENA CONDUCTA</u>	{	Se acredita con certificaciones negativas y positivas de la policía, mismas que se comprueban por la Comisión del Servicio Civil.
<u>SEXO</u>	{	Se fija entre un máximo y un mínimo, de acuerdo a las distintas clases de funcionarios públicos, dependiendo también del nivel de responsabilidad.

Por lo que respecta al proceso de selección, el mismo se encuentra supeditado a las siguientes fases⁹:

⁷ Los *civil servants* significa en español servidores públicos.

⁸ Es la organización de carácter general que se encarga de establecer los lineamientos respecto al *Civil Service*.

⁹ LASO VALLEJO, GREGORIO. “La función pública en Inglaterra” Publicaciones del Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios. México. 1965. pp. 171-174.

- a) Fijación del Número de vacantes.
- b) Elaboración de convocatorias.
- c) Pruebas selectivas.¹⁰
- d) Certificación de aptitud de los candidatos.¹¹

La pérdida de la condición de funcionario público se puede dar a través de las siguientes figuras¹²:

1. Suspensión: Es una medida provisional que no rompe con la relación contractual toda vez que es de carácter meramente disciplinario.
2. Jubilación: En la mayoría de los casos se produce cuando el servidor público cumple 65 años, a excepción de las clases administrativas o especialistas, en las que puede producirse en cualquier momento a partir de los 60 años.
3. Renuncia: A petición del propio funcionario público.
4. Separación: Se trata de una facultad a cargo de la corona para separar a los servidores públicos que no hayan alcanzado el nivel requerido en el período de prueba¹³.

Debemos presumir que también esta condición de funcionario se pierde por incapacidad o muerte.

Antes de concluir el presente apartado, se considera pertinente hacer mención a la obra del Canciller del Ducado de Lancaster, denominada “Desarrollo y formación de los funcionarios Públicos en el Reino Unido. Marco de Acción”, editada por el Ministerio de Administraciones Públicas, INAP,

¹⁰ Las pruebas selectivas difieren dependiendo del puesto sometido a concurso, ya que para los funcionarios de las clases *administrative* y *executive* las pruebas son más estrictas y se incluye una entrevista; mientras que para los servidores del *clerical* y *clerical assistants*, solamente se aplica un solo examen escrito; y a los funcionarios especialistas solamente se les realiza una entrevista.

¹¹ Requisito necesario para conferir el nombramiento respectivo.

¹² LASO VALLEJO, GREGORIO. Op. cit. pp. 185-190.

¹³ En la clase *administrative* o *executive* el periodo de prueba es de 2 años, y para los demás casos de 1 año.

Inglaterra, en el año de 1997, a través de la cual se hace mención al sistema “*Señor Civil Service*”, mismo que se ha implementado desde 1991, con políticas personales relativas a la formación y desarrollo de altos directivos con la finalidad de desarrollar sus capacidades de alta dirección y demostrar, mediante su propio ejemplo, un compromiso continuo con el aprendizaje, dichas políticas contemplan lo siguiente:

- **Centro de desarrollo:** Todos los nuevos funcionarios que ingresen en el nivel superior de la administración asistirán dos o tres días a un centro de desarrollo diseñado conjuntamente por el INAP de Inglaterra y los Servicios de Evaluación y Contratación para evaluar futuras necesidades de formación y desarrollo.
- **Mapa de ruta:** Los departamentos y agencias pondrán a disposición de todos los miembros del nivel superior una guía de formación y desarrollo, diseñando un ‘mapa de ruta’ que esboce las opciones de los programas de desarrollo eficaces para altos cargos editados por la Oficina del Gabinete ministerial (*Cabinet Office*).
- **Planes personales de desarrollo:** Todos los miembros del nivel superior de la administración se comprometerán a redactar y ejecutar anualmente un plan de desarrollo, incorporando objetivos para aceptar las oportunidades de formación y desarrollo, como un complemento a aquellas que se presentan en el trabajo de cada día, las cuales están claramente identificadas y evaluadas. El punto de referencia será por lo menos 40 horas anuales dedicadas a actividades de desarrollo.
- **Seminarios de concienciación:** Los departamentos dirigirán seminarios de concienciación de forma habitual para el personal de nivel superior, serán más amplios en los campos identificados como fundamentales para el desarrollo de la organización.
- **Revisión de la carrera profesional:** Se proporcionará la ayuda necesaria para posibilitar que cada miembro del nivel superior de la administración revise de manera constructiva las oportunidades de su carrera.

- **Programa de alta dirección, módulos y seminarios:** Continuarán los programas convencionales de desarrollo de los niveles superiores de la administración, aunque se encuentran en revisión para cumplir con las cambiantes necesidades empresariales.

2.1.3.- España.

La primera legislación acerca del servicio civil español data del año de 1918, la cual dedicó casi la mitad de su contenido a regular minuciosamente las pruebas de selección, la composición de los Tribunales, el sistema de turnos para el ascenso, las categorías personales, entre otros puntos. Posteriormente tuvieron ya una ley de funcionarios civiles del Estado aprobada mediante el Decreto 315 el 7 de febrero de 1964, en la cual no hubo categorías personales ni derecho de ascensos, además que la mayoría de sus numerales eran muy diferentes al ordenamiento anterior. Años más adelante, se creó una nueva legislación al respecto, conocida como “La Ley 30”, de fecha 2 de agosto de 1984, misma que actualmente regula la carrera administrativa en España¹⁴.

La organización del servicio civil español se encuentra cimentada en tres elementos importantes: el Estatuto del servicio público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa¹⁵.

Los cuerpos de funcionarios se agrupan de acuerdo con la titulación de estudios exigida para el ingreso, de la siguiente manera¹⁶:

- ▶ GRUPO A: Título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.
- ▶ GRUPO B: Título de ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación de profesional de tercer grado o equivalente.
- ▶ GRUPO C: Título de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. “Derecho Burocrático”. Op. cit. p. 45.

¹⁵ Ibidem. p. 16

¹⁶ GUERRERO, OMAR. “La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa”. Op. cit.p. 17.

► GRUPO D: Título de graduado escolar, formación de profesional de primer grado o equivalente.

► GRUPO E: Certificado de escolaridad.

La ley de 1984 prevé una serie de medidas preventivas para impedir a los funcionarios públicos adueñarse de algunos sectores de la administración pública mediante una ocupación ininterrumpida y exclusiva de puestos por sus miembros, por lo que podemos destacar el establecimiento de la amovilidad de los servidores públicos para evitar este tipo de prácticas dentro de la carrera administrativa. Esta amovilidad se hizo extensiva a los empleados de la administración local, que pueden desempeñar puestos de organizaciones administrativas distintas a las de origen.¹⁷

En España existen dos tipos de carrera administrativa¹⁸:

1. **Intracorporativa.-** Consiste en la posibilidad de cambiar, dentro de un mismo cuerpo o escala, de un puesto a otro de nivel superior de autoridad, de responsabilidad y de retribuciones. Al respecto, se ha establecido un nivel mínimo de los puestos que pueden desempeñar los servidores públicos que lo integran, así como el nivel máximo alcanzable en su carrera administrativa, de tal manera que exista una adecuación entre la categoría o grado personal del funcionario y el puesto de trabajo que desempeña, tratando de garantizar que las categorías no se transformen en meros referentes salariales y que el servidor público que detenta un determinado grado personal no sea relegado a puestos impropios de su experiencia y capacidad, destacándose el mérito sobre la antigüedad.
2. **Intercorporativa:** Implica que las expectativas de promoción de los servidores públicos no se agoten en el ascenso dentro de su cuerpo o grupo de titulación, ya que implica una movilidad para ascender dentro de cuerpos o escalas de un determinado grupo de titulación a otro grupo superior, por consiguiente, se debe poseer una titulación de carácter

¹⁷ GUERRERO, OMAR. "El funcionario, el diplomático y el juez". Op. cit. p. 216.

¹⁸ Ibid.

general, cumplir con requisitos específicos y aprobar los exámenes correspondientes.

Las características que se destacan del servicio civil español son¹⁹:

- Existe un registro general de todos los servidores públicos a nivel federal y local, íntimamente coordinados entre sí, de tal manera que exista un libre intercambio de información respecto de los actos que afecten a la vida administrativa del mismo.
- Su régimen disciplinario es estricto.
- Los funcionarios que ejercitan su derecho a huelga, no tienen derecho a devengar o percibir las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esa situación.
- El ingreso a la administración pública se realiza a través de convocatorias públicas, con base en un sistema de concurso libre, en el que se garantiza el respeto a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.
- La retribución de los funcionarios se divide en dos: la básica, que incluye el sueldo y pagos extraordinarios; y la complementaria, misma que va de acuerdo con la productividad en específico.
- Existe la jubilación forzosa misma que se presenta a partir de que el servidor público cumple 65 años.

Por lo referente a la formación de los funcionarios públicos españoles, es pertinente resaltar la labor que ha venido desempeñando el INAP, pues interviene en los procesos de selección, formación y perfeccionamiento de los servidores públicos hispanos, en cuyo seno se desempeñó la Escuela de la Función Pública Superior, que a principios de la década de los noventa, tenía a su cargo la importante labor de la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios a nivel superior, es decir, de los cuerpos "A", con título universitario superior y, eventualmente, de los funcionarios al servicio de las comunidades autónomas de España, igualmente, ofrecía cursos de

¹⁹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Derecho Burocrático". Op. cit. pp. 46-47.

capacitación sobre formación de técnicos superiores, una breve maestría en Dirección Administrativa con una duración de seis meses y, semestralmente, se impartían cursos cortos de finanzas y contratación de personal²⁰.

Instituciones como el INAP, han contribuido internacionalmente en materia de administración pública, toda vez que imparte cursos en colaboración con otras instituciones académicas, principalmente con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública, institución recientemente constituida con carácter de docente y científico, con la finalidad de contribuir a la investigación y difusión del conocimiento, no sólo al interior de España, sino en toda Ibero América.

2.1.4.- Francia.

La carrera administrativa en este país depende de evoluciones históricas en materia política, económica y social, de tal manera que de ser un sistema primitivo, actualmente se destaca por ser uno de los más desarrollados y eficaces a nivel internacional, basado principalmente en una formación universitaria complementada con el conocimiento propiamente administrativo.

Durante los siglos XVI y XVII, sólo se podía acceder a los cargos públicos franceses por herencia o compra directa de ellos; posteriormente, durante el gobierno de Napoleón se creó una clase burocrática rodeada de prestigio y confiriéndole serias garantías; años después, en el año de 1945, la función pública, amparada por el movimiento de reforma y renovación del Estado, democratizó su interior y su reclutamiento, estableciendo mecanismos de previsión y planificación, creándose en este ambiente reformador, la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Estudios Superiores; en 1946, se reconoce el derecho a huelga, se proclama la descentralización, la desconcentración y el sindicalismo; en 1962, se realizaron reformas sobre planificación de reclutamiento, movilidad y jornadas de trabajo; finalmente, en 1985, se da un aumento en el número de funcionarios adscritos a la

²⁰ Ibidem. p. 221.

administración pública²¹, hay una nueva concepción de la función pública organizada en una verdadera carrera administrativa, un reparto territorial y un tratamiento electrónico de las tareas administrativas, lo que dió mayor rapidez a los procesos, y con ello, se dotó de mayor eficacia a la prestación de los servicios públicos²².

Cabe destacar que es Francia, el primer país europeo en el que se estableció el principio de mérito en la “*Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*” de 1789, en su artículo VI, que refiere el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos, situación que previno cualquier discriminación por razones de tipo religioso, político y ético, decretándose así la igualdad de sexos para el ingreso a la función pública²³.

Los servidores públicos franceses están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los cuerpos mismos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D, asimismo, en cada uno de esos cuerpos, existen uno o varios grados, que también se denominan clases, dentro de los que hay un determinado grupo de escalones o niveles²⁴.

El nivel “A” corresponde a los funcionarios superiores que diseñan *Policy*²⁵ y dirigen a la administración pública, la categoría “B” para los servidores públicos que básicamente hacen e implementan *Policy*; y categoría “C” y “D” para los agentes meramente implementadores²⁶.

²¹ Actualmente, el total de funcionarios públicos representa el 10% del total de la población.

²² ACOSTA ROMERO, MIGUEL. “Derecho Burocrático”. Op. cit. pp. 48-49.

²³ GUERRERO, OMAR. “El funcionario, el diplomático y el juez”. Op. cit. p. 189.

²⁴ GUERRERO, OMAR. “La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa”. Op. cit. p. 15.

²⁵ El autor Omar Guerrero, en su libro “La nueva Gerencia Pública”, señala que el término *policy* proviene de la voz inglesa *politics*, por lo que se suelen utilizar ambos vocablos como sinónimos de la palabra “política”; por otra parte, el mismo autor en su obra “Teoría administrativa del Estado” señala que dicho término se ha utilizado por diversos autores norteamericanos como una acepción de la palabra administración.

²⁶ Ibid.

El ingreso a la función pública refrenda el principio tradicional de la administración pública francesa con respecto al mérito, en virtud que se realiza a través de dos clases de concursos que son²⁷:

- 1) Oposiciones libres: Abiertas a todos los candidatos que detenten determinados títulos.
- 2) Oposiciones reservadas: Para funcionarios públicos con cierta antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación.

Adicionalmente a lo anterior, para los cuerpos de funcionarios seleccionados por la Escuela Nacional de Administración (ENA) existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos electivos de municipalidades, consejos regionales o generales, y consejos de administración de asociaciones de utilidad pública, o bien, que el candidato haya sido dirigente elegido en organizaciones sindicales de carácter representativo en el nivel nacional. Mediante esta vía se democratizó el ingreso a la ENA, institución que tiene como finalidad la formación de los miembros del servicio público superior, quienes están en posibilidad de ocupar los puestos más importantes de la administración pública francesa.

Las principales características del servicio civil francés son las siguientes²⁸:

- Las promociones de grado se realizan continuamente, de un grado inferior al grado inmediatamente superior, excepcionalmente pueden ser a base de exámenes de idoneidad.
- La formación y profesionalización de los servidores públicos se realiza a través del ENA, institución post-universitaria, misma que se encarga de enseñar técnicas de gestión administrativa y desenvolver en los alumnos los sentimientos de los altos deberes que la función pública requiere, así como los medios para ejercitarlos. En síntesis, complementa el estudio académico adquirido en la universidad con el adiestramiento práctico,

²⁷ GUERRERO, OMAR. "El funcionario, el diplomático y el juez". Op. cit. p. 189.

²⁸ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Derecho Burocrático". Op. cit. p. 49.

toda vez que funge como puente de unión entre las universidades y la función pública.

- Existen varios tipos de pensiones: por ancianidad (la edad varía según sus funciones), las pensiones proporcionales de acuerdo a los años prestados de servicio y las pensiones por invalidez.
- Los miembros de la función pública están sometidos a un estatuto de carácter jerárquico y autoritario, cuya aplicación excluye la de normas laborales.
- El derecho disciplinario se ha desarrollado a través de una abundante jurisprudencia administrativa.
- Los funcionarios están obligados a guardar en el desempeño de sus tareas una actividad de absoluta neutralidad política y religiosa, así como el secreto profesional, por lo que dichas obligaciones alcanzan a su vida privada.

Dentro del 5º. Foro Global de Reinención del Gobierno celebrado en nuestro país, en noviembre de 2003, la Consejera de Estado, Marie-Françoise Bechtel, durante su intervención resaltó que la base para desarrollar un buen gobierno en Francia se basa en contar con una administración que participe suficientemente en el desarrollo económico y social del país, sin que esta participación se traduzca en corrupción, por consiguiente, el esfuerzo principal debe recaer en la gente, pero sin olvidar las estructuras.

También agregó que la instauración de un servicio desinteresado del Estado supone que el poder público brinde los medios para:

- a) Formar hombres y mujeres cuya función sea respetada, es decir, bien remunerada y basada en el mérito personal.
- b) Tener una justicia independiente e íntegra.
- c) Adoptar políticas públicas que permitan a la mayoría de la población avanzar en sus expectativas materiales.

En resumen, podemos resaltar que la clave del éxito de la evolución francesa, desde hace algunas décadas, reside en dos proyectos: el primero

son los servicios públicos poderosos que se contradicen con los valores que hoy prevalecen en la globalización; el segundo es haber sabido dotarse de una alta función pública, competente, atractiva para los mejores, e imparcial, que no cede a intereses particulares y grupos de presión. Se trata de un proyecto precioso, capaz, tal vez, de repetirse en otros países²⁹.

2.2.- América.

En el continente americano, el servicio civil se ha desarrollado de diferente manera en cada una de sus naciones integrantes, sin embargo, para efectos del presente estudio, solamente se hará mención a los correspondientes a los Estados Unidos de América, Argentina, Brasil y Venezuela.

2.2.1.- Estados Unidos de América.

Históricamente, en los Estados Unidos de América, que en lo sucesivo se le citará indistintamente como Estados Unidos, los sistemas de la carrera administrativa se desarrollaron en por lo menos 5 etapas. Al principio, durante la época aristocrática (1789-1828), los puestos públicos se distribuyeron entre los miembros del pequeño grupo de clase alta que había dirigido la guerra de independencia y que había establecido un gobierno nacional. Posteriormente, con la muerte de Thomas Jefferson, se inicia la era del patronazgo (1829-1882), o del botín político, que se caracterizó por recompensar con cargos públicos a los miembros del partido y a quienes participaban en las campañas políticas. Más adelante, de 1883 a 1932, comenzó la era del profesionalismo, en la cual se modernizó la gestión de recursos humanos, que quedó definida como una función administrativa neutral, por lo menos en el nivel federal, según el sistema de mérito. De 1933 a 1963, se combinó el liderazgo político del sistema de patronazgo y los principios meritocráticos del servicio civil, de tal manera que el gobierno pudiera ser efectivo. Finalmente, en 1964, los trastornos sociales originaron una nueva era en la que la negociación colectiva

²⁹ MARIE-FRANÇOISE BECHTEL. Consejera del Estado de Francia. "El rumbo de la reinención del gobierno", 5º. Foro Global de Reinención del Gobierno. Noviembre 2003. México.

con los sindicatos representó los derechos colectivos de los empleados para garantizar el trato equitativo mediante reglas negociadas respecto de las condiciones de trabajo de los servidores públicos, así como para su reclutamiento, por lo que en 1980, la administración de personal público en los Estado Unidos se describe como un equilibrio dinámico entre el mérito y el liderazgo político.³⁰

El servicio civil estadounidense denominado Servicio Ejecutivo Superior (SES), es un sistema de méritos cuyo objetivo primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada y asegurarle al personal nombrado seguridad razonable para el cumplimiento de sus obligaciones³¹.

Actualmente existen cuatro tipos de nombramiento en el SES, comenzando por el **nombramiento de carrera**, cuya selección se basa en calificaciones por mérito, y toca a la Oficina Presidencial aprobar la capacidad administrativa del candidato; el **nombramiento sin carrera** cuya designación no considera mérito ni requiere aprobación presidencial; **el nombramiento por periodo limitado** que implica una designación no renovable que se extiende a un período máximo de tres años, cuyas responsabilidades terminan con la expiración del plazo de vigencia; y por último, el **nombramiento limitado** mismo que es requerido en caso de emergencia, no es renovable y se extiende hasta un máximo de 18 meses a un puesto de nueva creación que debe urgentemente ser desempeñado³².

Algunas características de la carrera administrativa estadounidense son³³:

- Cada miembro del servicio civil es responsable de la disciplina que se tiene que guardar ante sus superiores.
- Neutralidad política en el desempeño de las actividades gubernamentales.

³⁰ DONALD E. KLINGNER y DAHLIA B. LYNN. "Más allá del Servicio Público de Carrera: Los paradigmas nacientes en los Estados Unidos". Revista de Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Núm. 4. México, Segundo Semestre de 2005. p. 110.

³¹ CHAVEZ ALCAZAR MARGARITA. Op. cit. p. 33.

³² GUERRERO, OMAR. "La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa". Op. cit. p. 21.

³³ CHAVEZ ALCAZAR MARGARITA. Op. cit. p. 34.

- Jerarquía basada en la subordinación.
- Los empleados públicos no tienen derecho a huelga.
- La remuneración para el personal es proporcional al puesto y a la antigüedad.
- Existe la movilidad vertical hacia las categorías más elevadas.
- El sistema de reclutamiento está fundado en la competencia, a través de exámenes y concursos de idoneidad, sin perjuicios de raza o religión.
- Protección contra acciones arbitrarias de los superiores, así como contra represalias.
- Desarrollo de la carrera administrativa con base en el rendimiento.

Los sistemas de selección tienden a incorporar a la administración pública a quienes reúnen cualidades personales superiores y especializadas en alto grado, de acuerdo al puesto de nombramiento, para lograr el óptimo desempeño del servidor público. Los métodos de selección se basan en los siguientes principios³⁴:

- Ausencia de favoritismo e influencia de partidos políticos.
- Selección fundada ante todo en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados en las diferentes ramas de los candidatos.
- Basado principalmente en el sistema de méritos.

La Oficina de Administración de Personal (OPM por sus siglas en inglés), sucesora de la Comisión de Servicio Civil fundada en 1883, es la institución que asegura el cumplimiento de los principios básicos de neutralidad política y mérito, establece las políticas y procedimientos que reglamentan la manera en que las dependencias federales administran a sus empleados y, en virtud de su función de supervisión y auditoría, las obliga a rendir cuentas del cumplimiento de dichos principios y reglas, en resumen, el trabajo de la OPM consiste en hacer realidad los valores centrales del servicio civil. Asimismo, dentro del proceso de reclutamiento, se utilizan técnicas modernas de clasificación por

³⁴ Ibidem. p. 34.

categorías para evaluar a los que postulan para un empleo, se utilizan tecnologías de información actualizada, como sitios web, lo cual se realiza para dotar a las dependencias de mayor libertad para contratar, pero sin atenuar el firme compromiso con el mérito, la preferencia de los veteranos y la igualdad de oportunidades para todos³⁵

Otro Aspecto importante dentro del servicio civil norteamericano es la rendición de cuentas, ya que considerando que los integrantes del servicio de carrera son los “administradores de la democracia” y por ello, están conferidos de un poder enorme, dicho elemento es absolutamente fundamental, así como también contar con la experiencia, las habilidades y la capacidad de hacer el trabajo³⁶.

Finalmente, cabe hacer notar que el servicio público federal estadounidense, a lo largo del último cuarto de siglo pasado, y a la fecha, ha sido reformado, reinventado, transformado, achicado y vaciado, en suma, ha perdido su potencial de liderazgo y experiencia profesional clave, los funcionarios de designación política han aumentado en número y el tipo de puestos que pueden ocupar también ha crecido, las subcontrataciones también se han extendido y los contratistas desempeñan hoy en día tareas que vuelven borrosa la línea entre lo que es trabajo gubernamental y lo que no es³⁷.

2.2.2.- Argentina.

La estabilidad del servidor público argentino fue garantizada constitucionalmente desde 1957, pero a pesar de esta disposición, todos los gobiernos que rigieron al país desde entonces, dictaron leyes de prescindibilidad de los servidores públicos, y con base en ellas, dictaron cesantías discrecionales, ejecutadas por los regímenes en turno, con la excepción de los gobiernos de Arturo Illía (1963-1966) y Raúl Alfonsín que rigió

³⁵ COLES JAMES, KAY. “El mérito modernizador en el servicio civil de Estados Unidos”, 5°. Foro Global de Reinención del Gobierno. Noviembre 2003. México.

³⁶ WALLACE INGRAHAM, PATRICIA. “¿Me estás hablando a mí? Las limitaciones de la rendición de cuentas en el Servicio Público de Carrera Norteamericano” Revista de Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Núm. 4. México, Segundo Semestre de 2005. p. 145.

³⁷ Ibidem. p. 148.

desde 1986, toda vez que a partir de ese año se implementó un programa de rescate de la carrera administrativa con miras a aumentar la profesionalización, innovar al servicio público y crear nuevas oportunidades para quienes laboraran en la administración pública; paralelamente se establecieron procedimientos que aseguraran la objetividad, la igualdad y la transparencia en el ingreso al servicio público. Por principio, se reestructuró completamente el escalafón a partir de una sola vía de ingreso a través de concursos que reflejaron el establecimiento efectivo de la carrera administrativa, ya que se crearon mayores exigencias de ingreso y permanencia, así como adecuados incentivos de desempeño³⁸.

Para materializar lo anterior, se creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), establecido por el Decreto No. 993 del 27 de mayo de 1991, institución cuyo objetivo es sentar las bases para el establecimiento de una función pública moderna y a tono con las exigencias de meritocracia y profesionalización de la gobernabilidad democrática. Dicho régimen de carrera administrativa agrupa una buena cantidad de empleados (25,000) de la casi totalidad de la Administración Central y de buena parte de la descentralizada.³⁹

En el SINAPA se crean tres grandes grupos de servidores públicos⁴⁰:

- A. AGRUPAMIENTO GENERAL.- Comprende funciones administrativas, técnicas, profesionales y de servicios, y abarca 6 niveles jerárquicos nominados en orden decreciente de la letra A a la F, cada uno de los cuales comprende entre 8 y 10 grados.
- B. AGRUPAMIENTO CIENTÍFICO-TÉCNICO.- Abarca funciones dirigidas a la generación, mejoramiento, difusión y aplicación de conocimientos en el campo de la ciencia en general, la investigación y el desarrollo tecnológico, la formación de personal especializado y actividades

³⁸ GUERRERO, OMAR. "La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa". Op. cit. pp. 22 y 23.

³⁹ SALAS, EDUARDO ARTURO. "Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño y gestión del Servicio Civil en Argentina". Revista de Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Núm. 4. México, Segundo Semestre de 2005. pp. 165-166

⁴⁰ ACKERMAN, MARIO. "Trabajadores del Estado en Iberoamérica" Edit. Porrúa. México. 1999. p. 7.

asociadas a los organismos científico-técnicos; al igual anterior agrupamiento, también consta de 6 niveles jerárquicos, cada uno de ellos entre 8 y 10 grados.

- C. AGRUPAMIENTO ESPECIALIZADO.- Incluye funciones profesionales de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas de alta especialización en áreas específicas de la gestión del Estado y sólo contempla dos niveles: A y B.

El acceso a un nivel escalafonario desde fuera de la Administración, o bien, el ascenso de un trabajador a un nivel superior, suponen la realización de concursos de méritos y capacidades, con fuentes de reclutamiento general o abierto según los casos⁴¹. El ascenso o promoción vertical hacia un nivel superior también procede entonces, solo por concurso, en tanto que las promociones horizontales permiten desarrollar a los empleados públicos su carrera dentro del nivel escalafonario al que accedió, dependiendo de su propio esfuerzo, lo que implica reunir cierta cantidad de calificaciones por la evaluación anual de su desempeño y de créditos de capacitación, reunidas ambas, se promueve sin que alguna autoridad pueda interferir en ello. De lo expresado se resume que constituyen criterios excluyentes para el ingreso y promoción vertical u horizontal, el mérito, la idoneidad y el rendimiento laboral, por lo que la aplicación de estos criterios supone una fuerte apuesta por la despolitización de la carrera funcionaria.⁴²

La aptitud para ser empleado público encuentra sus principios generales en la Constitución: “todos los habitantes de la nación son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”⁴³.

De entre las características que podemos resaltar del sistema profesional de carrera argentino, se destacan las siguientes⁴⁴:

⁴¹ El régimen abierto de selección consiste en convocar a todos los ciudadanos que reúnan los requisitos exigidos para el puesto a concursar; mientras que el sistema general sólo permite el acceso a los funcionarios públicos del orden nacional, provincial o municipal.

⁴² SALAS, EDUARDO ARTURO. Op. cit. p. 169.

⁴³ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. “Derecho Burocrático”. Op. cit. p. 54.

⁴⁴ ACKERMAN, MARIO. Op. cit. pp. 9-13

- Estabilidad en el empleo, siempre y cuando se haya superado el periodo probatorio de doce meses que se completa con una certificación definitiva de aptitud psicofísica y la obtención de una calificación mínima según sea el cargo.
- La remuneración de los funcionarios públicos está conformada por la asignación básica del nivel con más adicionales, suplementos, bonificaciones e incentivos.
- El régimen disciplinario contempla las siguientes medidas: apercibimiento, suspensión hasta de 30 días, cesantía y exoneración.
- El derecho de huelga es reconocido constitucionalmente, con carácter general, tanto en el sector privado como en el público.

Una aportación novedosa en la experiencia argentina es el régimen de funcionarios superiores en cargos ejecutivos, el cual guarda relación con el apartado de Alta Dirección Pública de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Estos funcionarios son seleccionados mediante un proceso bajo convocatoria pública abierta con base en el mérito de postulantes que culmina en una terna de la cual la autoridad superior puede escoger al designado, dicha selección es organizada y conducida por un Comité de cinco miembros designados *ad hoc*. Designado el Titular del cargo, goza de una estabilidad de cinco años en el ejercicio de su función, extensibles por dos años más de contar con calificaciones destacadas, sólo puede ser removido por razones disciplinarias, por calificaciones deficientes o por supresión del cargo, al menos que no se cree un cargo equivalente. Son evaluados por su desempeño por las Autoridades Superiores, sobre la base de una planificación anual por objetivos y resultados, con una evaluación parcial hacia la mitad del período, de la que el funcionario debe rendir cuenta por escrito de sus actividades, logros y fracasos. Su capacitación gerencial está a cargo de un programa específico, bajo la orientación del Instituto Nacional de Administración Pública denominado Programa de Alta Gerencia Pública y Formación Superior y reciben un suplemento propio mientras ejerzan efectivamente el cargo⁴⁵.

⁴⁵ Ibid.

No obstante lo anterior, este régimen de funcionarios superiores quedó severamente afectado por la suspensión de los procesos de elección del año 2000, debido a las alteraciones sociales que sufrió el país, así como al cambio de Gobierno Nacional de 1999 con su inicial desconfianza a funcionarios ejecutivos designados por la gestión anterior⁴⁶, sin embargo, pese a lo anterior, no se resta importancia a la aportación que ha realizado el SINAPA a nivel continente, respecto de una nueva política administrativa en relación al servicio civil.

2.2.3.- Brasil.

A partir de 1985, en Brasil se incentivó un proceso de reforma administrativa, dentro de un ambiente democrático generalizado, a través del Plan de Reforma de la Administración Federal, el cual contiene un capítulo relativo a la valorización del servicio público, destacándose principalmente los aspectos de selección, admisión, capacitación y promoción de los empleados del gobierno. La noción del servicio público se delineó con base en la formación profesional basada en un programa de cursos y pasantías dentro de la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública), cuya creación se dio el 19 de septiembre de 1986, cuyo objeto original fue la formación de una élite de nuevos funcionarios públicos a través del Programa de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental. A este respecto, cabe hacer mención que la creación de la ENAP en este país se realizó conforme al modelo académico de la ENAP de Francia, tomando como base un convenio de colaboración con esta nación, aunque también se tomaron otras experiencias internacionales como las de Canadá, Uruguay, Estados Unidos de América, empero, la que más destacó fue la de la escuela francesa⁴⁷.

En esa época y hasta 1989, Brasil contó con un complejo conjunto de organizaciones vinculadas con la formación de servidores públicos, cuya cabeza fue la Fundación Centro de Formación del Servidor Público, una dependencia de la Secretaría de Planeamiento y Coordinación de la

⁴⁶ Ibidem. p. 176.

⁴⁷ GUERRERO, OMAR. "El funcionario, el diplomático y el juez". Op. cit. p. 258.

Presidencia, misma que tuvo adscritos al Centro de Desarrollo de la Administración Pública y la Escuela Nacional de Administración Pública, esta última constituyó la pieza maestra de formación de los funcionarios públicos en Brasil, ya que sus actividades comprendieron la planeación, ejecución y evaluación de las acciones de formación y profesionalización del servicio público superior de la administración federal, así como el reclutar funcionarios públicos para el ejercicio de cargos de alto nivel, organizar seminarios, encuentros y paneles de discusión sobre los asuntos nacionales y brindar cooperación técnica en materia de administración pública⁴⁸.

Dentro de los cursos que se impartieron en la ENAP destaca el “Programa de formación en políticas públicas y gestión gubernamental”, en donde los candidatos procedían de la administración pública brasileña, tanto federal, municipal o estatal, partiendo de un requisito de una edad máxima de 35 años y la portación de un título de educación universitaria superior, funcionarios que una vez que concluyeron el curso fueron asignados en escalones intermedios de la administración pública con la finalidad de comenzar desde allí una nueva carrera administrativa. Este programa se orientó a la formación de un servidor público conciente del sentido ético de su ejercicio profesional y del interés público inherente a su función. Una vez graduados los funcionarios de este programa, fueron destinados a desempeñar funciones de asesoría y dirección, para crear las condiciones de la innovación administrativa, y particularmente se les preparó para discernir sobre los problemas que son objeto de decisiones sistemáticas y detectar el valor principal del factor humano para potenciar el trabajo en el servicio público⁴⁹.

No obstante, dichos logros se quedaron atrás debido a que en septiembre de 1989 se suspendió la carrera administrativa en ese país y hasta el momento no se ha vuelto a retomar.

Pese a lo anterior, en la actualidad el servicio civil de Brasil se encuentra respaldado por la Constitución Federal en su artículo 37, el cual obliga a que la

⁴⁸ Ibidem. p. 257.

⁴⁹ Ibidem. pp. 258 y 259

selección del personal público se realice con base en concursos públicos, mediante la aplicación de exámenes de aptitud hasta exámenes para acreditar la capacidad física⁵⁰ y mental para el cargo requerido⁵¹

Para concluir con el estudio de la carrera administrativa brasileña, a continuación se enuncian algunas de sus principales características⁵²:

- Los servidores públicos gozan de estabilidad en el empleo después de dos años de servicio.
- Solamente pueden ser removidos con motivo de un proceso disciplinario en su contra.
- La remuneración básica de los funcionarios públicos se denomina *vencimiento* y consta de una suma que comprende una cuota diaria, gastos de transporte, gratificaciones, sumas adicionales (con base en la antigüedad o por el grado de dificultad del cargo), de auxilio (son de índole social, como por ejemplo: gastos funerarios de un familiar, gastos de parto, educación, etc.) y otros beneficios que son mayores en comparación a los del sector privado.
- El régimen disciplinario contempla las siguientes sanciones: advertencias, suspensiones, destitución del cargo.

2.2.4.- Venezuela.

Entre los años de 1958 y 1975 se impulsó en Venezuela la reforma administrativa, y para implementarla, se creó la Comisión de Administración Pública en 1958, y la Escuela de Administración Pública en 1962⁵³.

En este país, la Constitución Política sirve de marco y sustento al establecimiento de la carrera administrativa, particularmente en su artículo 122,

⁵⁰ A este respecto se considera prudente hacer un paréntesis para señalar que dentro de los exámenes físicos realizados a los aspirantes se encuentra la prueba sanguínea para corroborar que el candidato no sea portador del virus de inmunodeficiencia adquirida, ya que de ser así, se está en presencia de una incompatibilidad con el cargo en virtud que no se podría contar con las capacidades físicas para el puesto a desempeñar.

⁵¹ ACKERMAN, MARIO. Op. cit. p. 32.

⁵² Ibidem. p. 32-41.

⁵³ GUERRERO, OMAR. "El funcionario, el diplomático y el juez". Op. cit. p. 272.

por lo que septiembre de 1970, el Congreso Federal promulgó la Ley de Carrera Administrativa que esboza los lineamientos generales del sistema de administración de personal en el país, asimismo, contiene el Estatuto del Funcionario Público, parte medular de la Ley, ya que combina armoniosamente los deberes y derechos de los servidores públicos⁵⁴.

Dicha disposición es la fuente normativa del Sistema Nacional de Administración de Personal, que comprende el conjunto de normas, instrumentos y acciones técnico-administrativas que regulan y uniforman el empleo en la administración pública de ese país, cuyo principio fundamental es dotarla de un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados a la función pública de manera permanente, para lo cual les ofrece protección especial, por lo que en función de ello, clasifica a todos los trabajadores al servicio del Estado en dos grandes grupos: aquellos que pertenecen al Servicio Profesional de Carrera y los que son de libre nombramiento y remoción. Se trata de un conjunto integrado por los subsistemas de reclutamiento y selección, clasificación y remuneración, calificación de servicios, adiestramiento, registro y control⁵⁵.

La Ley de Carrera Administrativa también creó la Oficina Central de Personal, dependiente de la Presidencia de la República, como el órgano rector de la administración de personal que tiene funciones de naturaleza ejecutiva, normativa y de contraloría, toda vez que su competencia fundamental es diseñar y organizar el sistema de administración de personal nacional y supervisar su aplicación y desarrollo, ella vigila el cumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa, así como su reglamento y las normas y procedimientos de clasificación de cargos, remuneración, reclutamiento, selección y empleo, adiestramiento, viáticos, calificación y evaluación de servicio, ascenso y jubilaciones, igualmente le corresponde prestar asesoría y asistencia técnica a

⁵⁴ GUERRERO, OMAR. "La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa". Op. cit. pp. 26 y 27.

⁵⁵ Ibid.

todos los organismos cuyos funcionarios estén sujetos a la Ley de Carrera Administrativa, así como a los otros poderes públicos que lo soliciten⁵⁶.

Otro dato característico del servicio civil venezolano es que el funcionario ingresado a través del servicio profesional de carrera tiene derecho al ascenso mediante la aplicación del principio del mérito, mismo que garantiza el desarrollo de su carrera y permanencia en la administración pública⁵⁷.

Dentro de los programas de mejoramiento del servicio público, destaca la reforma de la función pública orientada a optimizar y jerarquizar el papel de lo que llaman *gerentes públicos*, para incrementar la capacidad de gestión pública, además que se proyectó crear una red de función pública que incluyera un organismo central de alto rango al que se adscriba el cuerpo de gerentes públicos, de manera similar a los administradores gubernamentales argentinos, por lo que a través de estos mecanismos, se propone expedir una nueva Ley Orgánica de la Función Pública.

En conclusión, Venezuela es el país iberoamericano que puede jactarse de haber sido pionero en muchas innovaciones administrativas, además de la carrera administrativa, ello en virtud de que tiene una amplia experiencia en la formación de servidores públicos, particularmente a partir de la Escuela Nacional de Administración Pública, hoy extinta, cuya experiencia puede ser capitalizada todavía a favor de los proyectos futuros, aunque para conocer la realidad actual se requiere de una investigación específica dada la coyuntura política que actualmente vive esa nación.

A manera de corolario, enseguida se elabora un cuadro sinóptico, en el que se realiza un esbozo de las aportaciones más sobresalientes respecto al tema en estudio, de los países antes analizados:

⁵⁶ GUERRERO, OMAR. "El funcionario, el diplomático y el juez". Op. cit. p. 270.

⁵⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. cit. p. 100.

S
E
R
V
I
C
I
O

E
U
R
O
P
A

Alemania

Cuna del funcionario público moderno. Su servicio civil es un cuerpo integral y homogéneo en donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a partir del grado de responsabilidad y jerarquía.

Inglaterra

El *Civil Service* es el órgano encargado de la selección y promoción de los *civil servants* basado en el mérito cuyos valores son: integridad, imparcialidad, objetividad y responsabilidad.

España

El servicio civil español se encuentra cimentado en tres elementos importantes: el Estatuto del servicio público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa, esta última se materializa a través del INAP, pues interviene en los procesos de selección, formación y perfeccionamiento de los servidores públicos hispanos

Francia

Es el primer país europeo en el que se estableció el principio de mérito en la "*Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*", se destaca por ser uno de los más desarrollados y eficaces a nivel internacional, ya que la formación y profesionalización de los servidores públicos se realiza a través de la ENA, institución post-universitaria que complementa la formación universitaria con el conocimiento propiamente administrativo.

C
I
V
I
L

A
M
E
R
I
C
A

Estados Unidos de América

El Servicio Ejecutivo Superior (SES) establece las políticas y procedimientos que reglamentan la carrera administrativa norteamericana a través de un sistema de méritos cuyo objetivo primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada y neutralidad política en el desempeño de las actividades gubernamentales.

Argentina

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), implica una nueva política administrativa en relación al servicio civil para aumentar la profesionalización, innovar al servicio público y crear nuevas oportunidades para quienes laboran en la administración pública con base en la objetividad, la igualdad y el mérito.

Brasil

En 1986 se creó la ENAP en este país conforme al modelo académico francés, con la finalidad de implementar una carrera administrativa, empero en septiembre de 1989 se suspendió su funcionamiento.

Venezuela

El Sistema Nacional de Administración de Personal comprende un conjunto de normas, instrumentos y acciones técnico-administrativas que regulan y uniforman el empleo en la administración pública de ese país, cuyo principio fundamental es dotarla de un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados a la función pública de manera permanente.

CAPITULO III:

La Organización Política del Estado Mexicano, la Función Pública y el Servicio Civil de Carrera.

CONTENIDO:

- 3.1.- El Estado.
 - 3.1.1.- Concepto.
 - 3.1.2.- Los Poderes del Estado.
 - 3.1.3.- La Administración Pública Federal.

- 3.2.- Diversas formas de organización administrativa del Estado.
 - 3.2.1.- La centralización administrativa.
 - 3.2.2.- La desconcentración administrativa.
 - 3.2.3.- La descentralización administrativa.

- 3.3.- La Función Pública y el Servicio Civil de Carrera.
 - 3.3.1.- Conceptos fundamentales.

CAPÍTULO III:
La Organización Política del Estado Mexicano, la Función Pública y el
Servicio Civil de Carrera.

3.1.- El Estado.

3.1.1.- Concepto.

El significado del vocablo “estado”, desde el punto de vista etimológico, deriva del vocablo latín: *stato, status, stato*, mismo que significa situación de permanencia, orden permanente o algo que no cambia; empero, pretender conceptualizar el término “Estado” desde su raíz latina, nos llevaría a establecer una definición más genérica que de tipo jurídico.

En consecuencia, con la finalidad de tener un mejor panorama de dicho concepto, se hará alusión a las ideas más sobresalientes al respecto desarrolladas por filósofos, políticos y juristas, que a lo largo de la Historia han tratado de definir esta entidad metafísica.

Primeramente, me parece conveniente citar la definición de Aristóteles, aunque un tanto filosófica, nos da un parámetro de lo que en la Grecia Antigua se consideraba la *polis*. De esta manera, lo definió como una multitud de hombres que sea suficiente para procurarse aquellas cosas que son necesarias para vivir bien¹.

Ya en un contexto sociológico, Max Weber lo definió como “un orden jurídico administrativo al cual se orienta el obrar realizado en función de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo obrar que se realice en el territorio dominado”.²

Desde el punto de vista jurídico, Kelsen señaló que el Estado es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental³.

¹ GONZALEZ URIBE, HECTOR. “Teoría Política”. Edit. Porrúa. México,. 1996. p. 156.

² Ibidem. p. 157.

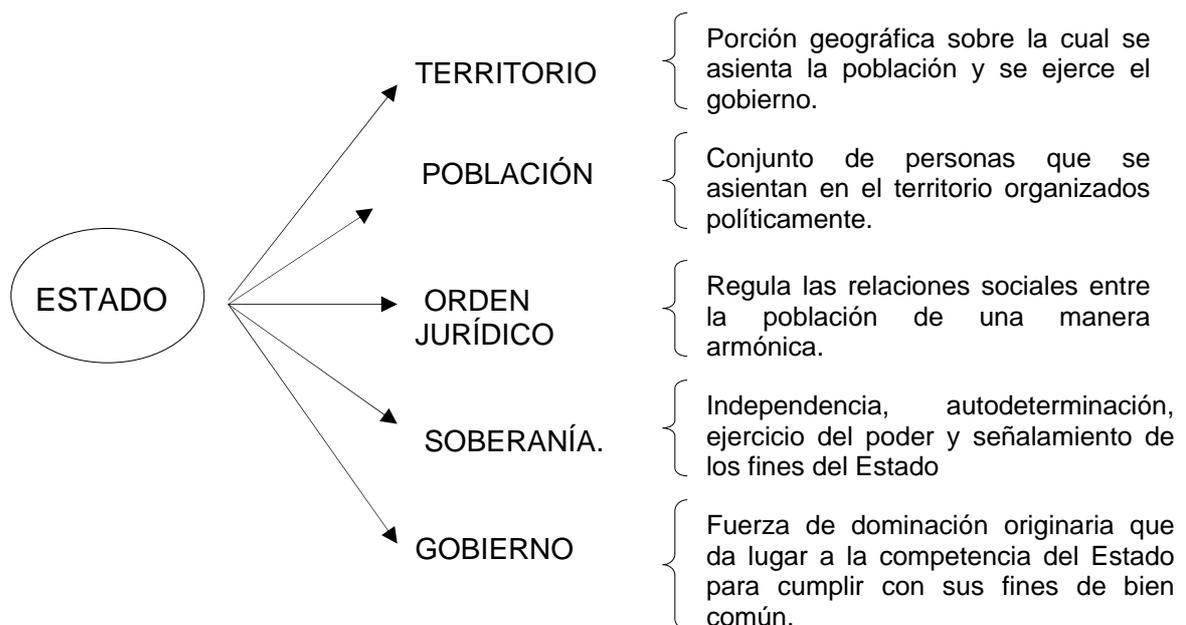
³ Ibid.

Otro concepto jurídico nos lo da el autor Jellinek, al establecer que el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario⁴.

Doctrinariamente, el profesor Miguel Acosta Romero conceptualiza al Estado de la siguiente manera:

“Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”.

De la definición anterior, se desprenden los elementos integrantes del Estado, mismos que para una mejor ilustración, se explicarán de manera esquemática:



Una vez puntualizado lo anterior, desde mi punto de vista, el Estado es una persona jurídica política abstracta, formada por un conjunto de personas asentadas en un espacio geográfico y organizado políticamente con un gobierno dotado de soberanía, regulado por un cuerpo jurídico cuya finalidad es velar por el bien común de sus integrantes.

⁴ Ibid.

3.1.2.- Los Poderes del Estado.

Para la realización de sus fines, el Estado ejerce ciertas funciones, mismas que en esencia son tres: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Ahora bien, para la realización de dichas funciones, el Estado tiene órganos que lo apoyan en la consecución de sus actividades, es por ello, que se habla de una división de los Poderes, conforme a la teoría establecida por Montesquieu⁵.

Efectivamente, Montesquieu, en su obra “El espíritu de la Ley” fue el exponente formal de la “*Teoría de la División de los Poderes del Estado*”, bajo la premisa de que “*Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás*” ello con la finalidad de establecer un verdadero Estado de Derecho y asegurar la libertad de los hombres⁶.

Montesquieu justifica su teoría afirmando que “*Todo estará perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles o del pueblo ejercitaran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares*”⁷.

Nuestra Carta Magna, específicamente en el Título Tercero, Capítulo Primero “*De la División de Poderes*”, artículo 49, establece lo siguiente:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

⁵ Cabe acotar que antes de la existencia de la “Teoría de la División de Poderes” atribuida a Montesquieu, Aristóteles ya había considerado en su obra “*Política*” que el Estado realiza principalmente tres tareas que son la de legislar, administrar y juzgar.

⁶ SERRA ROJAS, ANDRÉS. “Teoría del Estado”. 15ª. ed. Edit. Porrúa. México. 2000. p. 368.

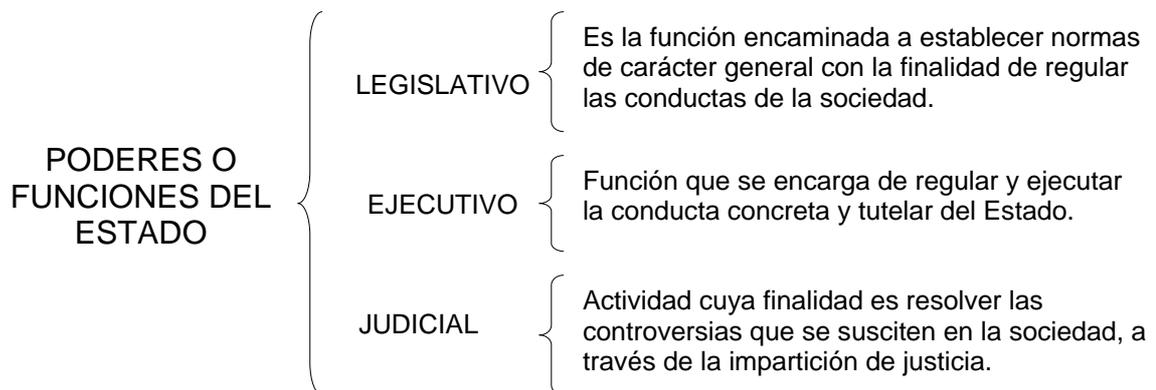
⁷ SERRA ROJAS, ANDRÉS. “Derecho Administrativo”. 24ª. ed. Edit. Porrúa. México. 2003. p. 40.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado en la tesis aislada visible en la página 253 del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Época, lo siguiente

“DIVISION DE LOS PODERES. La Constitución divide al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en la segunda parte de su artículo 49, dispone que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo, con la excepción allí expresada.”

En consecuencia, tanto la doctrina clásica como la legislación positiva y nuestro Máximo Tribunal, han coincidido en que son tres las actividades o funciones principales del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

En el siguiente cuadro sinóptico se detallan de manera sintética los rasgos característicos de cada función o poder estatal:



No obstante lo anterior, no se puede afirmar que exista una absoluta división de poderes, ya que atendiendo a los requerimientos que demanda la modernidad, es necesario que exista una colaboración entre los poderes públicos, razón por la cual, las funciones estatales también se estudian desde dos puntos de vista: el formal y el material. De tal manera que en sentido formal la función se determina conforme al órgano estatal que realiza el acto; en tanto que desde el punto de vista material, la función se determina conforme a la naturaleza intrínseca del acto, es decir, su contenido⁸. Verbigracia, un

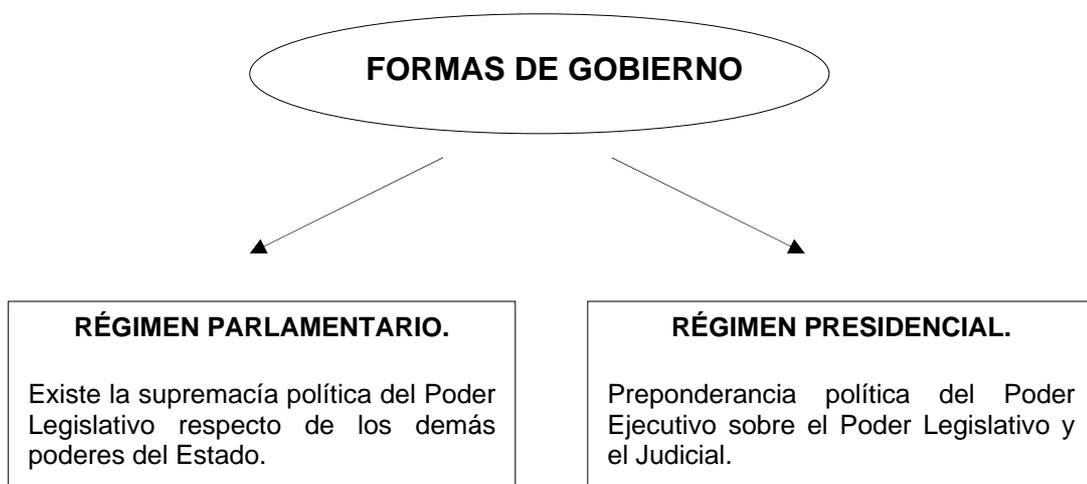
⁸ GALINDO CAMACHO, MIGUEL. “Derecho Administrativo” Tomo I, Edit. Porrúa. México. 1995. pp. 52 y 53.

reglamento, es un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo, porque quien lo está llevando a cabo es el poder ejecutivo, sin embargo, del contenido del acto se desprende que es de naturaleza legislativa. A ello también se le conoce como los temperamentos del Estado.

A ese respecto, también existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la tesis aislada visible a foja 367 del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Época, que dice a la letra:

“DIVISION DE PODERES. Aunque exista el principio de la división de poderes, por virtud del cual, en términos generales, a cada una de las tres grandes ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las tres funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional), ese principio no se aplica en forma absoluta, sino que la misma Constitución Federal, si bien otorga al Presidente de la República facultades relacionadas con la función legislativa y le da competencia para ejercitar, respecto de determinada materia, una actividad jurisdiccional.”

Atendiendo a la preponderancia de cada poder del Estado dentro de la estructura del mismo, es que se determina su forma de gobierno, y en ese sentido, podemos señalar que existen fundamentalmente, dos formas de gobierno:



En esa tesitura, la forma de gobierno del Estado Mexicano es presidencialista, toda vez que no existe un equilibrio entre los tres poderes del Estado, sino que el Poder Ejecutivo tiene mayor peso político respecto de los otros dos poderes, sin embargo, el Poder Judicial y el Legislativo sirven de contrapeso para contrarrestar un posible abuso del Poder Ejecutivo. Es pertinente señalar que existen autores que consideran al poder legislativo como el órgano del Estado que tiene primacía política, en razón de la importancia de sus atribuciones.

3.1.3.- La Administración Pública Federal.

Antes de señalar lo que se entiende por Administración Pública, es conveniente hacer mención a la raíz etimológica del término administración mismo que deviene del vocablo “*administratio*” o “*administrare*”, compuesto a su vez por las voces “*ad*”, es decir, *a*, y “*ministrare*” que significa servir, en consecuencia, su alcance etimológico lleva un sentido de servicio, acción, actividad o ejercicio de algún cargo; por lo que podemos afirmar que en términos generales, la administración consiste en ejecutar, dirigir o servir, aplicando medios útiles para el logro de fines previamente establecidos.⁹

Una vez que ya se definió lo que se entiende por la administración en sentido amplio, ahora se procede a establecer lo que se entiende por administración pública, considerando procedente citar al maestro Andrés Serra Rojas, que en su obra “Derecho Administrativo” señala que:

“La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”.

Por su parte, el autor Narciso Sánchez Gómez, quien en su libro “Primer Curso de Derecho Administrativo” refiere al respecto:

⁹ ESCOLA, HÉCTOR JORGE. “Compendio de Derecho Administrativo”. Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1990. p.12.

*“... la administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo; sin perder de vista que **en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial** porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida. ”*

Como acertadamente lo afirma el autor antes citado, la administración pública se desarrolla en los tres poderes de la Unión, es decir, tanto en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal; sin embargo, para efectos del presente estudio, solamente se analizará la administración pública referente al Ejecutivo Federal, misma que también se conoce como la administración pública federal.

En ese orden de ideas, el distinguido profesor Miguel Acosta Romero, en su libro “Teoría General del Derecho Administrativo”, define a la administración pública federal de la siguiente manera:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.

Desde mi punto de vista, la administración pública federal es un conjunto de organismos dependientes, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo Federal, cuya finalidad es auxiliarlo en la realización de sus actividades, buscando la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

El fundamento constitucional de la Administración Pública Federal lo encontramos en el artículo 90, el cual refiere:

*“**Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

En dicho precepto constitucional, se establecen las bases de la división de la administración pública federal en centralizada y paraestatal, sin embargo, deja a criterio del Congreso de la Unión el establecer sus respectivos lineamientos a través Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se especifica a mayor abundamiento cómo es que se integra cada una de ellas, en concreto en los siguientes artículos:

“Artículo 1o.- *La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

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

- I.- Secretarías de Estado;*
- II.- Departamentos Administrativos, y*
- III.- Consejería Jurídica.”*

“Artículo 3o.- *El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

- I.- Organismos descentralizados;*
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y*
- III.- Fideicomisos.”*

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXVIII/2004, visible a página 351, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época, y publicado en Diciembre de 2004, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ORGANIZARLA PUEDE EJERCERSE EN CUALQUIER ORDENAMIENTO LEGAL Y NO SÓLO EN LA LEY ORGÁNICA CORRESPONDIENTE. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Sin embargo, si bien es cierto que el legislador, en cumplimiento de tal precepto, organiza y otorga algunas atribuciones a los entes públicos a fin de que cumplan con su cometido a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también lo es que **no hay una norma que establezca que su competencia debe necesariamente desarrollarse en ese solo ordenamiento, pues el referido precepto debe interpretarse en el sentido de que el legislador cuenta con facultades para expedir leyes en todo lo relacionado con la organización, estructura y asignación de facultades de los órganos de la administración pública federal en diversos ordenamientos legales.**”

De la lectura de dicho criterio jurisprudencial se desprende que a criterio de nuestro más alto Tribunal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no constituye el único ordenamiento legal que establece la organización, estructura y asignación de facultades de los órganos de la administración pública federal, sino que también existen otros ordenamientos legales que pueden regular lo referente, tal es el caso de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual regula lo referente el aparato paraestatal.

3.2.- Diversas formas de organización administrativa del Estado.

De acuerdo con la doctrina, existen tres formas de organización administrativa del Estado: la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa, mismas que serán estudiadas en los siguientes apartados.

3.2.1.- La centralización administrativa.

La centralización es la forma de organización administrativa que se caracteriza por la existencia de una relación de jerarquía entre sus órganos integrantes, cuyo contenido es el conjunto de poderes jurídicos que tienen los

órganos superiores sobre los inferiores, y precisamente el ejercicio de estos poderes es lo que le da unidad y cohesión a tal forma organizativa.¹⁰

Los poderes que implica la relación jerárquica que se presenta en la centralización administrativa se encuentran concentrados en el órgano superior de la administración pública federal, es decir, en el Presidente de la República, sin embargo, éste no ejerce dichos poderes en forma directa y personal, sino que lo hace necesariamente a través de órganos inferiores, tal y como lo establece el artículo 90 constitucional, que al respecto señala que será el Congreso de la Unión el que distribuirá los negocios del orden administrativo mediante la Ley orgánica que expida, que en el caso en concreto es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los poderes que implica la relación jerárquica dentro de la centralización administrativa son los siguientes:

- 1) PODER DE DECISIÓN: Implica una facultad para dar orientación y sentido a las actividades encomendadas al Poder Ejecutivo.¹¹
- 2) PODER DE NOMBRAMIENTO: Es la facultad otorgada a los superiores jerárquicos para designar a sus subordinados para su ingreso en la administración pública¹².
- 3) PODER DE REVISIÓN: Permite a la autoridad superior, de manera oficiosa o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. A través de este, los particulares pueden ocurrir ante la autoridad para pedir una revisión de los actos administrativos, mismos que pueden dejarse sin efectos por la autoridad superior, en caso que el inferior no los haya realizado con apego a la normatividad correspondiente.¹³
- 4) PODER DE MANDO: Constituye la facultad que tienen las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los titulares de los órganos

¹⁰ NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Derecho Administrativo Mexicano". Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pp. 116 y 117.

¹¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. "Primer Curso de Derecho Administrativo". 2ª. ed. Edit. Porrúa. México. 2000. p. 148.

¹² ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". Op. cit. p. 284.

¹³ SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo". Op. Cit. p. 541.

inferiores, para la realización de la función administrativa en el ámbito de que la ley señala para su intervención.¹⁴

- 5) PODER DE VIGILANCIA: Es el poder que tienen los órganos superiores para vigilar el trabajo que realizan los servidores públicos y comprobar que se lleven a cabo de acuerdo con la legislación respectiva.¹⁵
- 6) PODER DISCIPLINARIO: Facultad de imponer las sanciones correspondientes a los funcionarios públicos que no cumplan con su deber en el ejercicio de la función pública.¹⁶
- 7) PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA: Facultad para dirimir controversias competenciales entre unidades u órganos administrativos del mismo nivel jerárquico. De acuerdo con el artículo 24 de la LOAPF, el Presidente de la República tiene la facultad de decir a quién corresponde la competencia respectiva a través de la Secretaría de Gobernación.¹⁷

Con base en los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran la administración pública centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y la Procuraduría General de la República según lo dispone el artículo 1º y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Presidente de la República es el Jefe de Estado y de Gobierno, encabeza a la Administración Pública Federal y es el depositario del poder Ejecutivo Federal de acuerdo con lo establecido por el artículo 80 constitucional, su elección es de manera directa (artículo 81 constitucional), su cargo tiene una duración de seis años (artículo 83 constitucional), y según el artículo 82 de la Constitución Federal debe reunir los siguientes requisitos:

“I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

¹⁴ GALINDO CAMACHO, MIGUEL. Op. cit. p. 102.

¹⁵ NAVA NEGRETE, ALFONSO. Op. cit. 129.

¹⁶ GALINDO CAMACHO, MIGUEL. Op. cit. p. 104.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Op. cit. p. 291.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

Las atribuciones del Presidente de la República, así como sus respectivas obligaciones, se encuentran contempladas dentro del artículo 89 constitucional, empero, a grandes rasgos, podemos destacar dos de las más importantes, es decir, como Jefe de Gobierno y como Jefe de Estado.

Como Jefe de Estado, el Presidente de la República representa a la nación mexicana en lo interno y en lo externo, por lo que conduce la política respectiva en nombre del propio pueblo. Como Jefe de Gobierno, encabeza a la Administración Pública Federal, y le da un contenido político a su estructura y actividad, asimismo, mantiene relaciones de coordinación y ayuda mutua con los Poderes Legislativo y Judicial, con la entidades federativas y con los municipios, así como con otras naciones.¹⁸

Las Secretarías de Estado son órganos superiores político-administrativos que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, ajustando su actuación a los mandatos legales que regulan su esfera de competencia. Sus titulares son personas físicas que son removidas y nombradas libremente por el Presidente de la República.¹⁹

¹⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. Op. cit. p. 150.

¹⁹ Ibidem., p. 156.

El artículo 26 de la LOAPF, establece cuales son actualmente las Secretarías de Estado con que cuenta la Administración Pública Federal Mexicana:

- . Secretaría de Gobernación.
- . Secretaría de Relaciones Exteriores.
- . Secretaría de la Defensa Nacional.
- . Secretaría de Marina.
- . Secretaría de Seguridad Pública.
- . Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- . Secretaría de Desarrollo Social.
- . Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- . Secretaría de Energía.
- . Secretaría de Economía.
- . Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- . Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- . Secretaría de la Función Pública.
- . Secretaría de Educación Pública.
- . Secretaría de Salud.
- . Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- . Secretaría de la Reforma Agraria.
- . Secretaría de Turismo.

Cada una de estas Secretarías de Estado tiene su respectiva competencia, misma que se encuentra determinada en los artículos 27 a 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales, a su vez, se encuentran distribuidas conforme a lo establecido en sus respectivos reglamentos interiores expedidos por el Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 89, fracción I, constitucional.

Respecto de los Departamentos Administrativos, es pertinente señalar que la tendencia ha ido encaminada a transformarlas en Secretarías de Estado, o bien, a desaparecerlos, por lo que en la actualidad, aun cuando jurídicamente

se encuentren contemplados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, materialmente ya no existen, toda vez que el último de ellos lo fue el Departamento del Distrito Federal, mismo que desapareció como tal a partir del 5 de diciembre de 1997, ya que ahora es una más de las entidades federativas que integran la República Mexicana²⁰.

La Consejería Jurídica es una dependencia de la administración pública federal centralizada creada mediante reforma a la LOAPF publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, con la finalidad de suplir al Procurador General de la República como consejero jurídico del Ejecutivo Federal. Su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 102, apartado A, sexto párrafo, mientras que su base legal se encuentra en el artículo 4 de la LOAPF, asimismo, el artículo 43 de dicho ordenamiento legal dispone cuales son sus atribuciones²¹.

Ahora bien, por lo que respecta a la Procuraduría General de la República, es importante destacar que se considera parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, no obstante que la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, la haya excluido de la Administración Pública Federal, ya que el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala expresamente:

*“Artículo 67.- Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la **Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada** y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.”*

Sin embargo, en la doctrina existe discrepancia al respecto, ya que algunos autores, como es el caso del profesor Miguel Acosta Romero, señalan

²⁰ NARCISO SÁNCHEZ GÓMEZ. Op. cit., p. 177.

²¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Op. cit., pp. 435 y 436.

que la Procuraduría General de la República no forma parte de la Administración Pública Federal, pero como el presente trabajo no tiene como objeto estudiar la ubicación jurídica administrativa de dicha dependencia, sólo se hace mención a ello sin pormenorizar los detalles.

Las funciones principales del Procurador General de la República son: opinar sobre las contradicciones de jurisprudencia que se presenten tanto en los en la Suprema Corte de Justicia de la Nación como en los Tribunales Colegiados de Circuito, ser parte en todos los juicios de amparo, así como en aquellos en que intervenga la Federación, ejercer la acción penal a través de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, informar anualmente ante el Congreso de la Unión respecto del estado que guarde la dependencia, entre otras.

El autor Andrés Serra Rojas, en su obra “Derecho Administrativo” habla de dos formas de centralización administrativa: la propiamente dicha, misma que ya ha quedado desarrollada en lo párrafos precedentes, y la centralización administrativa con desconcentración, que será tratada en el siguiente apartado.

3.2.2.- La desconcentración administrativa.

La doctrina ha definido a esta figura administrativa como una forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, mediante un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), otorga determinadas facultades de de decisión y ejecución limitadas a organismos o dependencias propios, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, en distintas regiones del país, sin dejar de existir un nexo de jerarquía con el órgano superior.²²

Su objeto es doble, ya que pretende acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.²³

²² NAVA NEGRETE, ALFONSO. “Diccionario Jurídico Mexicano”. 2ª ed. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1987. p.17.

²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. Op. cit., p. 193.

De la anterior definición y de acuerdo con el criterio de Miguel Acosta Romero, se desprenden las siguientes características de los órganos desconcentrados:

- a) Son creados mediante ley o reglamento;
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o un Departamento Administrativo;
- c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central, lo cual implica que la relación jerárquica se atenúe, pero no se elimina, toda vez que permanecen ciertas facultades de mando, decisión, competencia y vigilancia para limitar su labor;
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio;
- e) Tienen autonomía técnica, es decir, que cuenta con ciertas facultades específicas de decisión para resolver sobre determinada materia;

El fundamento constitucional de esta figura administrativa lo es el artículo 90 constitucional, y el legal lo es el artículo 17 de la LOAPF, tal y como así lo han establecido los Tribunales Colegiados de Circuito en la tesis aislada número VI.3o.A.29 A, visible a página 1127, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de Julio de 2001, Novena Época, que al respecto señala:

“ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. SU EXISTENCIA, CONFORME AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DERIVA DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 90 constitucional dispone que será la ley orgánica que expida el Congreso la que establezca la forma en que se estructurará la administración centralizada, y el numeral 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados; es decir, es precisamente en seguimiento de lo que establece el citado artículo 90 de la Carta Magna, que en ley expedida por el Congreso se establece la

existencia de los órganos desconcentrados como parte de la administración pública centralizada, dependientes de las secretarías de Estado; de ahí que su existencia sea constitucional.”

Con base en lo establecido en la doctrina, diversos autores coinciden en que la desconcentración administrativa se puede manifestar de las siguientes formas: de manera horizontal y de manera vertical. La desconcentración vertical consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior para que actúe con mayor eficacia y flexibilidad; en cambio, la desconcentración horizontal consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en diversas áreas geográficas, por lo que también se le conoce como desconcentración regional.

3.2.3.- La descentralización administrativa.

La descentralización administrativa está definida por la doctrina como la forma de organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, para lograr una mayor eficacia, por lo que para ese efecto, las entidades respectivas cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Legalmente, el artículo 45 de la LOAPF define a los organismos descentralizados como entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Conjuntando ambas definiciones, se establece que la descentralización administrativa es una forma de organización administrativa que se caracteriza por ser creada mediante una Ley o Decreto del Congreso de la Unión o Decreto expedido por el Ejecutivo Federal, que cuenta con cierta autonomía que se traduce en disponer de un patrimonio jurídico propio, personalidad jurídica propia y régimen jurídico propio, con el propósito de atender

actividades propias de la administración pública federal de una manera más eficaz y ágil.

Los organismos descentralizados tienen por objeto, según el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los siguientes:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Esta forma administrativa es componente del sector paraestatal, de acuerdo con el artículo 90 constitucional, en relación con el artículo tercero, fracción I, de la LOAPF; por lo que depende de manera indirecta de la administración pública federal, tal y como se advierte de la jurisprudencia P/J. 97/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 809 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de septiembre de 2004, misma que a la letra dice:

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.

Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública, pues las unidades auxiliares tienen como finalidad la ejecución de programas de desarrollo o actividades estatales que les han sido conferidas; de manera que aun cuando aquellos organismos son autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.”

De acuerdo con el autor Miguel Acosta Romero, cuentan con las siguientes:

**C
A
R
A
C
T
E
R
I
S
T
Í
C
A
S**

- | | | |
|---|---|---|
| 1.- REGIMEN JURÍDICO PROPIO | { | Lo constituye la Ley Orgánica relativa, misma que regula su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividades. |
| 2.- PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA | { | Es otorgada por el órgano creador, ya sea el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, difiere del sistema. |
| 3.- CREADOS POR UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO | { | Son creados mediante una ley expedida por el Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo Federal. |
| 4.- DENOMINACIÓN | { | Es la palabra con la que se distingue y diferencia de otras instituciones similares, en algunas ocasiones pueden utilizarse siglas cuando es extensa. |
| 5.- SEDE | { | Es el lugar donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, es decir, el lugar en donde actúa. |
| 6.- ORGANOS DE DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN | { | Constituyen un cuerpo colegiado de mayor jerarquía que decide sobre los aspectos más importantes de la administración del organismo. |
| 7.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNA | { | Dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de la división de trabajo. |
| 8.- PATRIMONIO PROPIO | { | Conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto. Se consideran del dominio público. |
| 9.- OBJETO | { | Es muy variable y depende de la actividad de Estado que se pretenda desarrollar a través de ellos, o bien del servicio a proporcionar. |
| 10.- FINALIDAD | { | Procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz. |
| 11.- RÉGIMEN FISCAL | { | Debido a las actividades propias de su objeto, gozan de exenciones y beneficios fiscales, por lo que tienen un régimen fiscal especial. |

3.3.- La Función Pública y el Servicio Civil de Carrera.

Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo que sea eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado, con la peculiaridad de que la voluntad expresada por tal personal es imputable al órgano de gobierno que integran²⁴.

En ese orden de ideas, el Estado lleva a cabo la función pública a través del servidor público, y el servicio civil constituye uno de los medios idóneos para la preparación y profesionalización del servidor público con la finalidad de eficientar y mejorar los servicios y gestiones estatales.

Es por ello que en el siguiente apartado se desarrollarán los conceptos de función pública, servidor público y servicio civil, dada su íntima relación entre sí y con el tema en estudio.

3.3.1.- Conceptos fundamentales.

FUNCIÓN PÚBLICA:

El autor Narciso Sánchez Gómez en su libro de Primer Curso de Derecho Administrativo, señala que función pública, en sentido general, es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades estatales, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales del Estado. Agrega el autor que en sentido estricto, la función pública es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada visible en la página 154, del Semanario Judicial de la Federación, de la Sexta Época, se ha pronunciado respecto de lo que es la función pública, en los siguientes términos:

²⁴ ESCOLA, HÉCTOR JORGE. "Compendio de Derecho Administrativo". Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1990. p- 369.

“PECULADO. BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL. Resulta inoperante el argumento expuesto por el quejoso de que en todo caso debió ser aplicable la disposición contenida en el artículo 18, fracción XXVII, de la Ley de Responsabilidades para Funcionarios y Empleados de la Federación, puesto que **si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio**, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta de incorporación a la función pública que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio. Y si el procesado en su calidad de inspector del Banco Nacional de Crédito Ejidal, dispuso para sí de cierta cantidad, se demostró el cuerpo del delito de peculado previsto en el artículo 220 del Código Penal Federal.”

Tal y como lo establece el criterio anterior, la función pública está determinada por las atribuciones esenciales del Estado, por lo tanto, dicho régimen jurídico es aplicable a todos los órganos estatales, llámense Legislativo, Ejecutivo y Federal, así como a los diferentes niveles de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal.

Así, podemos concluir que la función pública es el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas a través de personas físicas que actúan en ejercicio de las funciones del poder público que implica soberanía e imperio, llevadas a cabo en cualquier competencia, ya sea federal, estatal y municipal. De ahí la importancia del servidor público dentro del concepto de función pública, ya que dicho elemento humano es el que materializa la voluntad del Estado, razón que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, tal y como lo refiere el criterio jurisprudencial antes citado.

En atención a lo anterior, y dada la íntima relación que tiene el concepto de servidor público con el de función pública, a continuación se procederá al desarrollo más detallado de dicho término jurídico.

SERVIDOR PÚBLICO:

El autor Guillermo Haro Belchez, en su libro *¿Cómo servir mejor a los ciudadanos?*, expone que la connotación de servidor público, puede definirse desde dos enfoques: el jurídico y el administrativo.

La definición jurídica se encuentra contenida en el artículo 108 constitucional, que al respecto dispone:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán 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 empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

(...)”.

Por cuanto refiere a la definición administrativa, Guillermo Haro Belchez señala que el servidor público es aquella persona que, en virtud de la relación laboral establecida con el Estado mediante un nombramiento expedido por autoridad competente o contrato celebrado entre las partes, presta sus servicios en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la institución gubernamental y a la ciudadanía.

Ahora bien, desde mi punto de vista, conceptualizo al servidor público como aquella persona física que ejecuta la función pública del Estado a través de la prestación de un servicio laboral, bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, imparcialidad, transparencia, integridad, bien común, respeto e igualdad, cuya vocación está orientada a proporcionar un beneficio a la sociedad.

Considerando que del concepto de servidor público se desprende un vínculo de una persona física con el Estado, dada la función pública que realizan, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito se ha pronunciado en el sentido de esclarecer el tipo de ámbito legal que regula dicha relación, en la tesis aislada IV.1º.A.T.16A, que obra en la página 799, Tomo X, de Agosto de 1999, del Semanario Judicial de la Federación, Novena época, misma que es del tenor literal que sigue:

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

Del anterior criterio jurisprudencial, se deduce que la relación entre el Estado y sus servidores públicos, puede corresponder a diferentes materias de aplicación, por lo que si hablamos del servidor público como trabajador, la naturaleza jurídica de dicho vínculo será de índole laboral, en tanto que si hablamos de una responsabilidad por alguna infracción de carácter administrativo, la legislación aplicable será de carácter administrativo, etc.

Por otra parte, en lo que respecta a los principios y valores que se deben preservar en las diversas funciones del Estado, el servidor público requiere de

asumir el compromiso de rescatar o fortalecer una imagen positiva de su trabajo ante la opinión pública nacional, proveyendo en tiempo, calidad y eficiencia los bienes y servicios públicos requeridos por la ciudadanía, lo cual implica un alto grado de importancia en su quehacer diario, y es por ello que la ley ha establecido las obligaciones que deben cumplir, tal y como lo dispone la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8º, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 11, fracción I, por lo que es preciso reconocer que nuestra legislación contempla los elementos y orientaciones necesarias para alcanzar un desempeño digno y justo, sin embargo, depende de la aptitud, pero sobre todo de la actitud de cada servidor público el dar cabal aplicación a lo anterior y obtener con ello los mejores resultados posibles en beneficio de la sociedad²⁵.

En adición a lo anterior, y dada la importancia de las funciones que realizan los servidores públicos, es necesario que posean rasgos de actitud y aptitud para un mejor desempeño de sus labores, tal y como así lo señala Guillermo Haro Bélchez en su obra antes citada, de la siguiente manera:

ACTITUD

- Aceptar ser nombrado, promovido o incluso separado del cargo bajo el sistema de servicio profesional de carrera.
- Estar motivado para el desempeño de la función pública, es decir, tener vocación de servicio.
- Ejercer las atribuciones del área a su cargo con estricto apego a la legalidad, imparcialidad y honradez.
- Tener siempre en claro el compromiso con la ciudadanía y con el gobierno en general, sin importar el partido político al que pertenezcan.
- Desempeñarse con responsabilidad profesional, eficiencia y eficacia.
- Tener aspiraciones de desarrollo y progreso, reconociendo que cualquier ascenso dentro de la estructura jerárquica-administrativa será con base en el buen desempeño, el mérito y sus capacidades.

²⁵ HARO BELCHEZ, GUILLERMO. "Cómo servir mejor a los ciudadanos". INAP. 1999. México. pp. 30 y 31.

APTITUD

- Conocer la estructura y procedimientos de la administración pública en lo general y de la dependencia o entidad en la que se desempeña, en lo particular. Asimismo, conocer y aplicar las normas que regulan las funciones que realizan.
- Poseer la formación académica, conocimientos, experiencia y capacitación específica necesaria para el desempeño eficiente de la función que se le asigne.
- Ser creativo, aportar propuestas de mejora en su trabajo y soluciones a la ciudadanía, apegadas a la normatividad vigente.
- Disponer la capacidad suficiente para interactuar adecuadamente con los funcionarios de la misma área o de otras dependencias de la administración pública, con la finalidad de establecer un ambiente de colaboración administrativa.
- Conocer la estructura y procedimientos de la administración pública en lo general y de la dependencia o entidad en la que se desempeña, en lo particular. Asimismo, conocer y aplicar las normas que regulan las funciones que realizan.

Como se puede apreciar, es claro que debe procurarse un cambio en la perspectiva social del servidor público, lo cual implica fortalecer sus conocimientos, habilidades y actitudes, a través de la capacitación, de manera que ello sea la base para proporcionar servicios de calidad y que se le identifique por su capacidad y disposición hacia el trabajo y no por su ineptitud, por lo que en dichos términos, el Servicio Civil constituye el camino más viable para cumplir con tan noble objetivo.

SERVICIO CIVIL:

La Naciones Unidas definieron en 1961 la tesis de que el Servicio Civil de Carrera es el cuerpo apolítico, permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada, cuyos elementos son:

1. Una Ley básica de administración de personal de servicio civil.
2. Un organismo responsable de su aplicación.

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

“La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados al rango de Ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”²⁶

Para el Maestro Miguel Duhalt Krauss es:

“El conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de Administración de Personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública.”²⁷

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal utiliza la connotación *servicio profesional de carrera* definiéndolo como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad.

Para mí, el servicio civil, o servicio profesional de carrera (como lo denomina la ley respectiva), es un sistema conformado por un conjunto de normas legales y de organismos estatales que se encargan de su aplicación, cuya finalidad es dotar a la administración pública federal de un cuerpo de servidores públicos profesionales y debidamente capacitados para desempeñar eficazmente los cargos que les son encomendados, para de esta manera cumplir con las expectativas ciudadanas, los intereses laborales del trabajador y contribuir al desarrollo de las estructuras gubernamentales.

Es importante resaltar que todo Estado que pretenda mejorar su gestión, debe contar con un servicio civil de carrera acorde a las necesidades de la sociedad, y que su correcta implantación obviamente repercutirá en beneficio de la misma, del aparato gubernamental y de los propios servidores públicos, tal y como lo hace notar Guillermo Haro Belchez, en su libro *¿Cómo servir mejor a los ciudadanos?*.

²⁶ Véase SALYANO RODRÍGUEZ, RAUL. “El Servicio Civil de Carrera. Memoria ciclo de conferencias Hacia una Nueva Cultura Administrativa”. Instituto de Administración Pública de Sinaloa, A.C. México. 1995. p. 7.

²⁷ Ibid.

Dentro de los beneficios sociales que resalta el autor, se encuentran los siguientes:

- ✓ Atención y trato diligente, atento, honrado y eficiente en la prestación del servicio.
- ✓ Información oportuna sobre los trámites que desea realizar.
- ✓ Gestiones simplificadas y ágiles, que signifiquen ahorro en tiempo.
- ✓ Bienes o servicios de calidad y al más bajo costo posible.

En cuanto a los resultados a favor del aparato gubernamental, menciona los siguientes:

- ✓ Profesionalizar, eficientar y mejorar los servicios y gestiones estatales.
- ✓ Dignificar la función pública y hacerla el medio de conducción hacia el cumplimiento de los fines gubernamentales.
- ✓ Constituir un régimen servidores públicos, que garantice que los cambios políticos no mermen ni afecten la buena marcha de los servicios gubernamentales que se proporcionen a la sociedad.
- ✓ Garantizar que se cuente con los mejores elementos al servicio del Estado, con la finalidad de recobrar la confianza de los gobernados en las instituciones públicas.

Finalmente, también hace alusión a las aportaciones del servicio civil en pro de los propios funcionarios públicos, los cuales se traducen en:

- ✓ Asignación de salarios acorde con la responsabilidad del puesto.
- ✓ Esquemas de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, productividad y mérito.
- ✓ Programas de capacitación para la preparación, especialización y superación profesional del servidor público.
- ✓ Normas laborales que garanticen la estabilidad en el empleo del funcionario público, no obstante los cambios políticos que se

puedan presentar, siempre y cuando acredite que es apto para el cargo que desempeña.

- ✓ Mecanismos de selección de candidatos para ingresar a la administración pública federal, con base en el mérito, capacidades y aptitudes de los aspirantes.

En síntesis, dadas las implicaciones que tiene sobre la sociedad, el servicio civil debe ser más que un conjunto de disposiciones normativas, por lo que se debe apoyar también en organismos que verifiquen el cumplimiento cabal de la legislación correspondiente, pero sobre todo, contar con una nueva cultura administrativa que promueva la vocación de ser un buen servidor público.

CAPITULO IV:

El Servicio Profesional de Carrera en el derecho positivo mexicano.

CONTENIDO:

- 4.1.- Marco legal.
 - 4.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 4.1.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - 4.1.3.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
 - 4.1.4.- Ley de Planeación.
 - 4.1.5.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Federal.
 - 4.1.6.- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Federal.
- 4.2.- El Servicio Profesional de Carrera en los Estados Unidos Mexicanos.
 - 4.2.1.- Objeto y principios del Servicio Profesional de Carrera.
 - 4.2.2.- Rangos que comprende.
 - 4.2.3.- Clasificación de los servidores públicos de carrera.
 - 4.2.4.- Derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera.
 - 4.2.5.- Estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.
 - 4.2.6.- Medios de defensa.

CAPITULO IV: **El Servicio Profesional de Carrera en el Derecho Positivo Mexicano.**

4.1.- Marco legal.

En adelante, se hará mención a los diversos dispositivos legales que sirven de fundamento legal a lo que es el servicio civil en la Administración Pública Federal Centralizada de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La base constitucional para el establecimiento de la carrera administrativa en la República Mexicana se encuentra en el artículo 123, apartado "B", fracción VII de nuestra Carta Magna, que al respecto prevé:

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

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

(...)

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

(...)

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

(...)"

Sin embargo, a pesar que desde el año de 1960 se implementó dicho mandamiento legal, fue hasta el 10 de abril de 2003, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), con lo cual se da cumplimiento a lo ordenado por la Constitución General.

La ley fue expedida por el Congreso de la Unión en uso de las facultades a que se refieren las fracciones X y XXX del artículo 73 de la Constitución de la República Mexicana, que disponen:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para **expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;**

(...)

XXX. Para **expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores,** y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

En atención a lo anterior y considerando que la Ley del Servicio Profesional de Carrera tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, es evidente que con ello se da cumplimiento a lo dispuesto en el apartado B, fracción VII del artículo 123 Constitucional, por lo que es de considerarse como una norma reglamentaria de dicho artículo en lo que concierne al servicio civil.

4.1.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A raíz de la promulgación de la LSPCAPF, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, por el que se reformaron los artículos 26 y 31, fracciones XIX y XXIV, asimismo, se adicionó el artículo 37 con dos fracciones que son la VI bis y XVIII bis, modificándose también las fracciones XVIII y XXVI de ese mismo numeral.

La reforma al artículo 26 de la LOAPF consistió en un cambio de denominación de la entonces SECODAM para quedar como Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con la tendencia francesa de función pública:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

(...)

Secretaría de la Función Pública

(...)"

Por su parte, la reforma al artículo 31 relativo al despacho de las actividades de la SHCP, radicó en encomendar a dicha Secretaría el control presupuestario del gasto en materia de servicio civil, quedando su texto actual de la siguiente manera:

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

(...)

***XIX.** Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;*

(...)

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

(...)"

Y por último, la modificación al numeral 37 de la ley en cita, fue con la finalidad de aumentar las facultades a cargo de la ahora Secretaría de la Función Pública en relación al Servicio Profesional de Carrera, mismas que son:

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

***XXVI.** Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y*

(...)"

Cabe puntualizar que las anteriores reformas obedecieron a la necesidad de adecuar el contenido de la LOAPF al reciente establecimiento del servicio civil de carrera a través de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

4.1.3.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Al igual que la LOAPF, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal también fue reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, en lo referente al presupuesto destinado a las percepciones de los servidores públicos, sin embargo, dicha ley fue abrogada por el Congreso de la Unión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de marzo de 2006, creándose en su substitución la ahora Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma que al respecto señala:

“Artículo 33.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán presentar en una sección específica las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, el cual comprende:

I. Las remuneraciones de los servidores públicos y las erogaciones a cargo de los ejecutores de gasto por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, y

II. Las provisiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral. Dichas provisiones serán incluidas en un capítulo específico del Presupuesto de Egresos.

Una vez aprobada la asignación global de servicios personales en el Presupuesto de Egresos, ésta no podrá incrementarse.”

Dentro del capítulo V de dicho ordenamiento legal, denominado “De los Servicios Personales”, dispone al respecto lo siguiente:

*“Artículo 66.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, **emitirán el manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos.** Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, emitirán sus manuales de remuneraciones incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes, conforme a lo señalado anteriormente.*

Los manuales a que se refiere este artículo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de mayo de cada año.”

“Artículo 67.- Los movimientos que realicen los ejecutores de gasto a sus estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales, así como a las plantillas de personal, deberán realizarse mediante adecuaciones presupuestarias

compensadas, las que en ningún caso incrementarán el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente, salvo en el caso de la creación de plazas conforme a los recursos previstos específicamente para tal fin en el Presupuesto de Egresos en los términos del artículo 33, fracción II de esta Ley.

*En el caso de **las dependencias y entidades**, adicionalmente a lo dispuesto en el párrafo anterior, **deberán observar las disposiciones generales aplicables al servicio profesional de carrera y, en su caso, obtener las autorizaciones correspondientes de la Función Pública.***”

De la lectura de los artículos antes transcritos, podemos concluir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, se encargarán de la elaboración de los manuales de percepciones de los servidores públicos, la primera de ella proveerá sobre cuestiones presupuestales, mientras que la segunda se encargará de cuestiones administrativas. Asimismo, con la finalidad de respetar los lineamientos relativos al servicio civil de carrera, se dispone que en caso que exista algún movimiento en las estructuras de las dependencias o entidades, deberán apegarse a las disposiciones generales aplicables al servicio profesional de carrera y obtener las autorizaciones correspondientes de la Secretaría de la Función Pública, dependencia encargada de velar por el exacto cumplimiento de tales disposiciones.

4.1.4.- Ley de Planeación.

Debido a la implementación del SPC, la Ley de Planeación también se reformó mediante Decreto de fecha 10 de abril de 2003, adicionándose un último párrafo al artículo 9, para quedar de la siguiente manera:

*“**Artículo 9o.-** Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.*

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las

dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos”.

La finalidad de esta reforma es establecer un Sistema para incentivar el desempeño de los servidores públicos, así como de las respectivas unidades administrativas, ello a través del Subsistema de Evaluación del Desempeño, mismo que será tratado más adelante.

4.1.5.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Creada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 7 de octubre del mismo año, después de varios años de esfuerzos por crear una carrera administrativa en la República Mexicana. Su implantación gradual inició el 5 de abril de 2004, fecha en la que entró en vigor el Reglamento de la misma y su operación plena se dará en el presente año (esto de acuerdo a los datos aportados por la página Web de la Secretaría de la Función Pública).

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal constituye la norma secundaria que se encarga de establecer los lineamientos referentes al servicio civil de carrera, misma que consta de 4 títulos que son:

- TITULO PRIMERO.- Relativo a las disposiciones de carácter general en los que se establece la naturaleza y objeto del servicio civil de carrera.
- TITULO SEGUNDO.- Contiene los derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera.
- TITULO TERCERO.- Establece la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en 7 Subsistemas a saber: de Planeación de Recursos Humanos; de Ingreso; de Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; de Evaluación del Desempeño; de Separación; y de Control y Evaluación. Asimismo, establece cuales

serán las facultades y responsabilidades de cada uno de dichos subsistemas.

- TITULO CUARTO.- Referente al recurso de revocación que procede en contra de las determinaciones dentro del procedimiento de selección, así como de los juzgados competentes para conocer de las controversias tanto de índole laboral como administrativo que se susciten entre los servidores público y el Estado.

Se considera conveniente denotar que existe una laguna legislativa en cuanto al ámbito jurídico que regula la ley en comento, ello en virtud que en su artículo segundo dispone que el sistema del servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la **función pública**, más no define que es lo que se entiende por función pública para efectos del servicio civil.

Ante tal deficiencia, es preciso acudir a los criterios que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ en el sentido que la función pública es el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio.

Atendiendo a lo anterior, el artículo segundo de la ley de referencia es incoherente con el contenido del numeral primero de la ley, toda vez que éste último señala que la ley tiene por objeto el establecimiento del SPC en la Administración Pública Federal Centralizada, y por su parte, el artículo segundo dispone que el SPC es un mecanismo para garantizar el acceso a la función pública, empero, si consideramos que la función pública implica el ejercicio de las atribuciones del Estado con poder de soberanía e imperio, no toda actividad realizada por la Administración Pública Federal Centralizada implica necesariamente el ejercicio de tales actividades, o viceversa, no toda actividad realizada por entidades del sector paraestatal está exenta del ejercicio del poder de imperio.

¹ Dicho criterio jurisprudencial se ha transcrito en el capítulo Tercero, punto 3.3.1 de la presente tesis.

Lo expuesto en el párrafo anterior se resalta en virtud que no existe claridad respecto a que si el ámbito jurídico de la norma también abarca al sector paraestatal, ya que si bien es cierto que en el artículo primero se refiere que dichas entidades podrán establecer sus propios sistemas de servicio civil tomando como base los principios de la Ley, también lo es que en atención a lo ordenado por el artículo segundo, puede interpretarse que las entidades paraestatales también pueden entrar al ámbito de aplicación de la ley por ejercer facultades dotadas de poder e imperio.

Por otro lado, a pesar de ser parte de la Administración Pública Federal Centralizada, el artículo octavo de la LSPCAPF, excluye de su aplicación al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias. La pregunta subsiste en ¿cuál será el ordenamiento que rijan a los servidores que se excluyen?

En consecuencia, el legislador al no haber precisado adecuadamente el ámbito jurídico de la LSPCAPF deja a la vista una laguna que puede provocar que se susciten diversas controversias al respecto.

4.1.6.- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Casi un año después de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el 2 de abril de

2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento que representa la puesta en marcha del Servicio Civil de Carrera, ya que a partir de su publicación, ninguna persona, salvo los funcionarios públicos de libre designación, puede ingresar a la administración pública si no es a través de la participación en un concurso público mediante convocatoria abierta y en la que los interesados acrediten que tienen el perfil y las capacidades que el puesto en concurso requiere.

Su estructura es la siguiente:

- En el Título Primero denominado “Disposiciones Generales” se establecen los conceptos y principios que sirven de base para el servicio profesional de carrera.
- El Título Segundo, “De los Servidores Públicos” contiene la clasificación de los funcionarios públicos de acuerdo al servicio civil de carrera.
- Dentro del Título Tercero se establece a detalle cual es el funcionamiento y organización del Servicio Profesional de Carrera, se encuentra subdividido en 9 capítulos, cada uno de ellos relativo a las facultades de cada uno de los subsistemas que integran al Sistema.
- Por último, en el Título Cuarto, se contempla la integración, organización, funcionamiento de los órganos con que cuenta el Sistema, así como la tramitación del recurso de inconformidad y revocación que proceden en contra de las determinaciones que se dicten dentro del procedimiento de selección.

A grandes rasgos, así es como se encuentra estructurado el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

4.2.- El Servicio Profesional de Carrera en los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo segundo de la LSPCAPF señala que es un sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la administración

pública federal centralizada para beneficio de la sociedad. De igual forma, el SPC sirve para atraer, retener, motivar y formar a los mejores funcionarios en el servicio público, garantizando que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que sea políticamente neutra así como un factor estratégico de la competitividad del país.

4.2.1.- Objeto y principios del Servicio Profesional de Carrera.

El artículo primero de la Ley del SPC señala que *“tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”*.

Respecto de los principios, ellos se encuentran establecidos en el artículo segundo de la LSPCAPF, que al respecto refiere que son: *la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género*.

Sin embargo, es en el RLSPCAPF en donde en forma detallada se define cada uno de los principios, de la siguiente manera:

*“**Artículo 4.-** La actuación de los servidores públicos de carrera y la operación del Sistema se sujetará a los siguientes principios:*

***I. Legalidad:** Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;*

***II. Eficiencia:** Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;*

***III. Objetividad:** Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;*

***IV. Calidad:** Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos administrativos y el uso eficiente de los recursos públicos;*

***V. Imparcialidad:** Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;*

VI. Equidad: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política, y

VII. Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.”

4.2.2.- Rangos que comprende.

La LSPCAPF señala en su artículo 5 que el sistema comprende los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, incluyendo aquellos cargos de nivel adjunto, homólogos o equivalentes.

Igualmente, se deja al ámbito de la SFP la facultad de emitir los criterios para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación, siempre y cuando cumplan con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y deberán estar sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, liberándose únicamente de las fases de reclutamiento y selección.

Asimismo, el artículo sexto del ordenamiento legal en cita establece la posibilidad que los trabajadores de libre designación y los de base accedan al sistema, sujetándose a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en la ley y su reglamento, por lo que con dicha medida se pretende erradicar el estancamiento profesional de ambos funcionarios públicos, pero siempre y cuando se demuestre que son aptos y cuentan con la preparación requerida para desempeñar un puesto de mayor responsabilidad.

Al respecto es importante señalar que el 7 de marzo del presente año, el Diputado Rafael Flores Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el pleno de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la

Administración Pública Federal, con el propósito de que, mediante la reforma propuesta, el Servicio Profesional de Carrera no incluya el nivel de Director General, Titular de Delegación, representación u oficina de las diferentes secretarías y órganos desconcentrados en las entidades federativas, así como propone dejar sin efectos los nombramientos de los servidores públicos ingresados dentro de dichos rangos, expedidos con anterioridad a la aprobación de la reforma en comento, ello evidentemente con fines políticos y ante la cercanía de los tiempos electorales.

Afortunadamente para nuestro país, el 18 de abril del año en curso, se desechó dicha iniciativa, ya que se corría el riesgo de permitir el acceso de personal sin la suficiente experiencia previa o que responda directamente a los intereses del partido en el gobierno, reproduciéndose nuevamente un sistema de patronazgo, que es precisamente el objetivo que se busca eliminar con la implantación del Servicio Profesional de Carrera, en atención a que debe existir una separación prácticamente absoluta entre la política y la administración.

4.2.3.- Clasificación de los Servidores Públicos de Carrera.

Con base en el artículo 4 de la LSPCAPF así como en el numeral 9 de su reglamento, los servidores públicos de carrera se clasifican en servidores públicos eventuales y titulares.

Los servidores públicos de carrera eventuales son aquellos que (art. 10 del RLSPCAPF):

- Son nombrados con motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley, es decir, cuando se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes. Estos servidores se consideran como de libre

designación, y sólo desempeñarán la función que se les encomiende en tanto se mantengan las circunstancias de necesidad o urgencia que hayan sustentado su designación, ello de conformidad con el artículo 11 del RLSPCAPF.

- Los de primer nivel de ingreso (enlace) y que se encuentran en su primer año de desempeño. Estos servidores públicos podrán obtener su nombramiento como servidor público titular, si al término del primer año obtienen como mínimo una calificación satisfactoria en la evaluación de su desempeño (art. 12 del RLSPCAPF), sin embargo, en caso contrario, serán separados de su puesto sin responsabilidad alguna para la dependencia.
- Ingresen al Sistema por virtud de un Convenio de Intercambio con otras instituciones públicas federales, locales o municipales u organismos públicos o privados, por un plazo máximo de un año, en puestos de los rangos de jefe de departamento y hasta director general (art. 13 del RLSPCAPF).

El reglamento de referencia también alude en su numeral 14, que las dependencias podrán cubrir temporalmente una plaza con un servidor público de carrera de nivel jerárquico inferior, previa autorización del Comité Técnico, en caso que el servidor público titular disfrute de una licencia sin goce de sueldo, o bien, que se encuentre incapacitado, también cuando se trate de un puesto clave de la organización, mientras se lleve a cabo el proceso de reclutamiento y selección correspondiente. Estos servidores públicos tendrán derecho a recibir las percepciones correspondientes al puesto que desempeñen de manera provisional, y recibirán puntos adicionales en su evaluación del desempeño. No obstante lo anterior, ni la ley ni el reglamento relativos, mencionan qué carácter tendrán los funcionarios públicos designados en tales términos, empero, dado el carácter provisional del que están investidos, es de considerarse que son de carácter eventual.

Por otra parte, el artículo 2, fracción XXV del RLSPCAPF señala que son servidores públicos titulares aquellos servidores públicos de carrera que han

obtenido el nombramiento correspondiente, por haber cumplido con los requisitos que al efecto establece la Ley, y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

4.2.4.- Derechos y obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera.

Los derechos y las obligaciones de los servidores públicos se encuentran regulados en diversos ordenamientos legales, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los respectivos Reglamentos Interiores de cada dependencia en particular, no obstante ello, cabe aclarar que para efectos del presente estudio, sólo se hará mención a los contenidos dentro de la LSPCAPF, aplicables a los trabajadores de confianza con nombramiento de servidor público de carrera.

Se encuentran establecidos en el Título Segundo de la LSPCAPF, denominado precisamente “De los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema”.

Dentro de los derechos, el artículo 10 del ordenamiento legal en cita refiere los siguientes:

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley. A este respecto, es importante resaltar que antes del establecimiento del servicio civil de carrera, los servidores públicos de confianza no gozaban de estabilidad en el empleo, por lo que dicho derecho constituye un avance a favor de sus derechos laborales, empero, dicha estabilidad no es absoluta, en virtud que no implica inamovilidad, al poder ser removidos en caso que se presente alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 60 la LSPCAPF, pero fuera de ello, ya no podrán ser removidos por cuestiones políticas o discrecionales.

II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en la Ley, es decir, tanto los requisitos generales (art. 21 de la LSPCAPF) que son: ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar, no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso, tener aptitud para el desempeño del servicio público, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto y no estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse en algún otro impedimento legal; así como los demás requisitos relativos a la aprobación de los procedimientos de reclutamiento y selección, necesarios para ingresar al servicio civil de carrera.

III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean. En relación a lo anterior, la LSPCAPF en su artículo 56 señala que se podrán otorgar estímulos al desempeño, que consistirán en una cantidad neta que se entregará de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia del servidor público, sin embargo, el artículo 57 de ese mismo ordenamiento, refiere que la entrega de los estímulos se realizará siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria para tal efecto.

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en la ley y su reglamento, los cuales serán estudiados más adelante dentro del desarrollo de los apartados relativos a los subsistemas de ingreso y desarrollo profesional.

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones, lo cual se contempla en lo referente al subsistema de capacitación y certificación de capacidades.

VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días, ello con base en el respectivo subsistema de evaluación del desempeño.

VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la Ley, lo cual, al igual que el numeral anterior, se hará con base en los lineamientos establecidos por el subsistema de evaluación del desempeño.

VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior, ello con base en las reglas establecidas por el subsistema de ingreso.

IX. Promover los medios de defensa que establece la Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma. En razón a lo anterior, se prevén dos recursos: la inconformidad y la revocación, ambos serán estudiados más adelante.

X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, la cuestión es que ni la ley ni el reglamento hacen referencia a dicha indemnización, y ni siquiera se establece que de manera supletoria se aplique la Ley Federal del Trabajo, por lo que deja en estado de incertidumbre jurídica a los servidores públicos que sean separados de su encargo, vulnerándose así su derecho a la estabilidad en el empleo a que se hace mención en la fracción I, antes referida.

Es importante mencionar que la LSPCAPF en su artículo 79 remite en conflictos individuales de carácter laboral a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente a la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, existe una disyuntiva al respecto, en razón a que el artículo 8 de la ley burocrática antes mencionada, excluye del ámbito de su aplicación a los servidores públicos de confianza, luego entonces, ante esa limitante, la opción es aplicar de manera supletoria la Ley Federal del Trabajo, pero otra interrogante se presenta en el sentido de determinar en relación a que cuestiones se aplicará la supletoriedad, si al aspecto sustantivo o al procesal, por lo que no existe claridad respecto a la indemnización a que tendrán derecho los servidores públicos de carrera tratándose de un despido injustificado. No obstante lo anterior, también se ocasionarían complicaciones

al momento de la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo en lo referente a la indemnización correspondiente, ello dado los diversos criterios que han sostenido nuestros máximos tribunales en sus determinaciones, como son las siguientes:

“SUPLETORIEDAD DE UNA LEY A OTRA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- **Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable;** 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra.

Tesis aislada; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III; Abril de 1996; Tesis: IV.2o.8 K; Página: 480.

Amparo en revisión 44/96. Elsa Blomeier Eppen. 27 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Daniel Cabello González.”

“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) **que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio;** b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Jurisprudencia; Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 76, Abril de 1994; Tesis: I.4o.C. J/58; Página: 33.

Amparo en revisión 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagómez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados.”

En esa tesitura, si los criterios antes transcritos hacen mención a que habrá supletoriedad siempre y cuando el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable, y en el caso en concreto, el artículo 10, en su fracción X, sólo dispone que los servidores públicos de carrera tendrán derecho recibir una indemnización en los términos de ley y no establece que ley se aplicará supletoriamente, es claro que no podría operar la figura de la supletoriedad, por lo que con el objeto de evitar mayores contrariedades al momento de interpretarla, se considera pertinente remitir expresamente a la Ley Federal del Trabajo, o bien, establecer dentro de la propia LSPCAPF en que casos existirá causa injustificada de separación de los servidores públicos, así como el monto de la indemnización correspondiente.

Por otra parte, en lo referente a las obligaciones de los servidores públicos de carrera, el precepto 11 de la LSPCAPF señala las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación a esta última fracción del artículo 11 antes mencionado, deja a los servidores públicos en un completo estado de vulnerabilidad jurídica, toda vez que al ser diversos los ordenamientos legales que tienen que observar, es

imposible que estos conozcan en forma abstracta la totalidad de las obligaciones que deben cumplir, lo que origina que pueda incurrir en alguna responsabilidad por desconocer los deberes inherentes a su cargo.

Empero, debido a que el objetivo de esta tesis no es el estudio de las obligaciones de los servidores públicos, únicamente se hace patente la necesidad de contar con un solo ordenamiento jurídico que enmarque todas las obligaciones de cada servidor público con la finalidad de dotar de mayor certeza jurídica a su actuación al interior de la administración pública.

4.2.5.- Estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

El Servicio Profesional de Carrera cuenta con dos estructuras: la funcional y la orgánica. La primera de ellas se refiere a los siete subsistemas que lo conforman; la segunda se refiere a los órganos administrativos que ejecutan y supervisan su operación.

ESTRUCTURA FUNCIONAL:

Los siete subsistemas a que hace alusión el artículo 13 de la LSPCAPF son:

1. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
2. Subsistema de Ingreso.
3. Subsistema de Desarrollo Profesional.
4. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
5. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
6. Subsistema de Separación.
7. Subsistema de Control y Evaluación.

Cada uno de ellos será explicado de manera individual en las siguientes líneas.

SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

Este subsistema busca que el gobierno conozca con claridad cuántos servidores públicos trabajan en la Administración Pública Federal Centralizada, en qué dependencias laboran, cual es su actividad laboral, su capacitación, sus objetivos, logros y, en su caso, los motivos de su egreso. Esta información se encuentra respaldada en una base de datos denominada Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) que administra toda la información sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación de desempeño y separación de los servidores públicos de carrera (artículo 16 de la LSPCAPF en relación con el numeral 17 del RLSPCAPF).

Además de contar con dicha base de datos, se ha implementado el sistema informático denominado RHNET que administra la información y herramientas relacionadas con la planeación y administración de recursos humanos, a fin de contar con información oportuna que facilite y agilice la gestión pública para así determinar el número y tipo de plazas requeridas, así como las necesidades de formación y desarrollo de los recursos humanos².

Con base en lo establecido por el artículo 18 del Reglamento aplicable, la operación del subsistema de planeación corre a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal por medio de sus respectivas Direcciones Generales de Recursos Humanos (DGRH) quienes llevan a cabo los trámites, autorizaciones y consultas relacionadas con la planeación, administración y desarrollo de recursos humanos ante la SFP, mediante de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (USPRH) de la Administración Pública Federal.

La USPRH, en coordinación con cada DGRH, registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles que integrarán el catálogo de servidores públicos, en el que se realizará una descripción de cada puesto, sus cualidades (experiencia, escolaridad, capacidades, condiciones de

² Cfr. Véase MARTÍNEZ PUÓN, RAFAEL. "Servicio Profesional de carrera ¿para qué?" Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. México. 2005. p. 303.

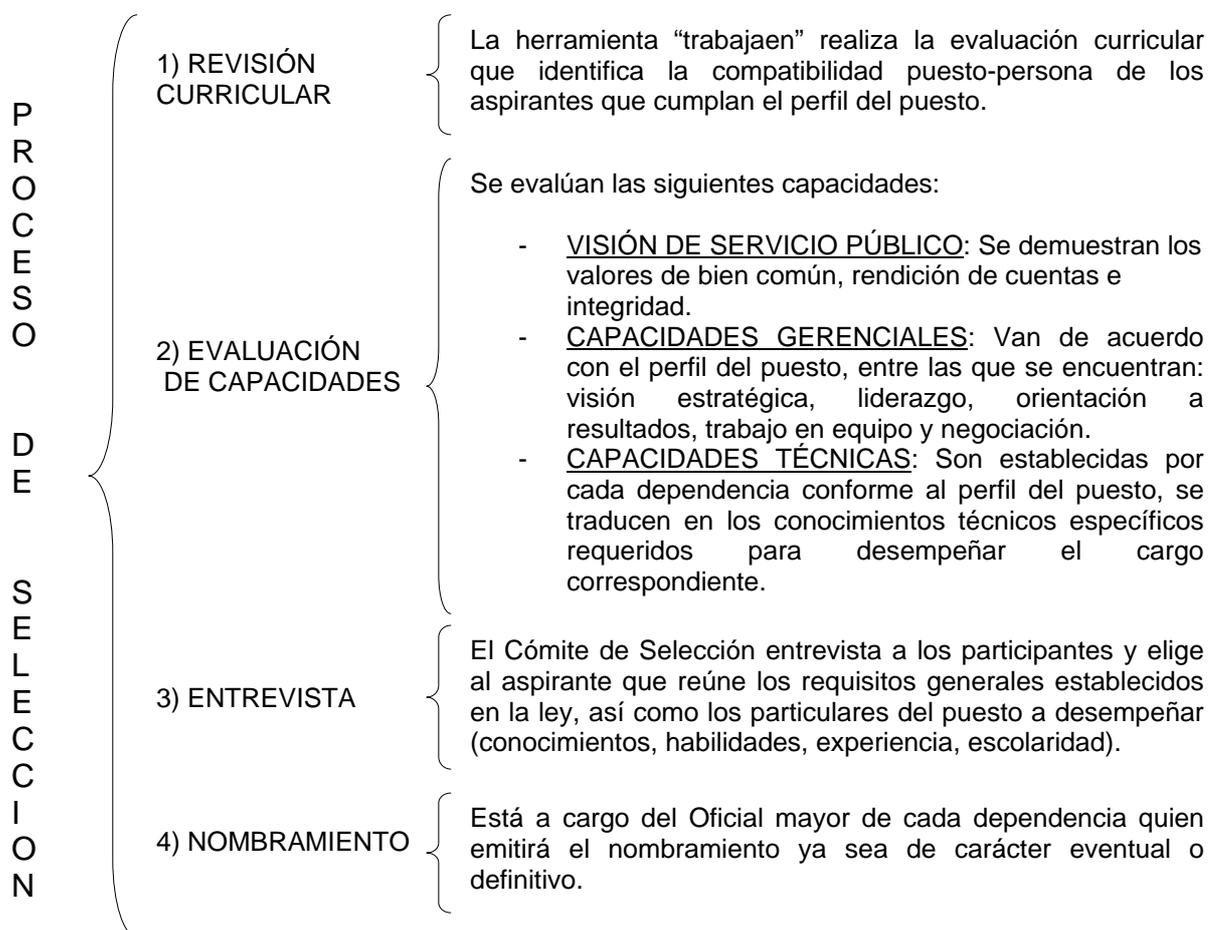
trabajo) y el valor monetario (valuación del puesto conforme al grado o grupo al que pertenezca de acuerdo al tabulador respectivo). Las DGRH's de cada dependencia someterán los proyectos de los perfiles al Comité de Profesionalización para su validación; una vez validados, el Comité los remitirá a la Unidad para su análisis y, en su caso, registro en el Catálogo relativo (art. 19 RLSPCAPF).

SUBSISTEMA DE INGRESO.

Este subsistema se centra principalmente en los procesos de **reclutamiento y selección** de personal a través de concursos públicos abiertos y conforme a los principios de legalidad, transparencia, objetividad, mérito e igualdad. El **reclutamiento** *“es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios”* (artículo 22 de la LSPCAPF). Este proceso se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas, publicadas en el DOF, mismas que señalan los puestos sujetos a concurso, el perfil y requisitos que deberán cubrir los aspirantes, así como el lugar y fecha de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas (artículo 28 LSPCAPF). La **selección** *“es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo”* (artículo 29 LSPCAPF).

Ambos procesos están encaminados a elegir a las personas que demuestren tener las cualidades, aptitudes y capacidades necesarias para el correcto desempeño de la labor del servidor público. Ello se lleva a cabo a través de la herramienta tecnológica y página web www.trabajaen.gob.mx, diseñada para administrar la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección, sirviendo como una vía para la recepción y procesamiento de las solicitudes de ingreso a las vacantes publicadas en el DOF, así como del seguimiento de las diversas etapas del proceso de

selección. A continuación se realiza un cuadro sinóptico respecto a las etapas de que consta dicho proceso:



El registro de los aspirantes en la página web trabajaen se realiza mediante folios alfanuméricos con el objetivo de asegurar el anonimato de los aspirantes y evitar cualquier tipo de discriminación o favoritismo. Los resultados de las evaluaciones aplicadas en los procesos de reclutamiento y selección tendrán vigencia de un año, en caso de ser favorables a los aspirantes, en caso contrario, será de tres meses.

SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL.

De acuerdo con el artículo 35 de la LSPCAPF el Subsistema de Desarrollo Profesional consiste en el proceso mediante el cual los servidores

públicos de carrera podrán ocupar plazas vacantes de igual (trayectoria horizontal) o mayor jerarquía (trayectoria vertical), en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito, todo ello con base en el mérito.

Las trayectorias de carrera de los servidores públicos se proyectan a través de los planes individuales de carrera, con base en los intereses de los funcionarios públicos, así como en las necesidades laborales y presupuestales de la dependencia, y en atención a ello el servidor realizará su respectiva propuesta ante la DGRH de la dependencia, la que considerando la opinión del Comité de Profesionalización, aprobará o no la propuesta. Con ello se pretende establecer que cada servidor público sea responsable de su propio desarrollo y superación profesional dentro de la Administración Pública Federal, ya que él elaborará su propio plan de carrera.

En cuanto a la **trayectoria vertical**, el servidor público podrá conocer anticipadamente los requisitos para ocupar cargos de mayor responsabilidad y poder prepararse para ello, con la posibilidad de concursar en igualdad de oportunidades a cualquier puesto del sistema, siempre y cuando se cumpla con los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en la Ley.

Ahora bien, respecto a la **trayectoria horizontal**, los funcionarios públicos de carrera podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia, siempre que sean del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo de servidores públicos, o bien, también puede proceder en caso de intercambio de recursos humanos con otras dependencias o instituciones públicas federales, estatales o municipales, así como con organismos públicos o privados, con la finalidad fortalecer el desarrollo profesional y ampliar las experiencias del servidor público por medio de prácticas o técnicas específicas. En este último caso, el servidor público de carrera no perderá su calidad como tal, ya que el intercambio no implica el desempeño de funciones propias de las instituciones u organismos en que se realice el intercambio, sin embargo, mientras dure el mismo, no será sujeto a

las evaluaciones de desempeño ni estará obligado a cumplir con los cursos obligatorios de capacitación (artículo 46 de la LSPCAPF).

Otro elemento importante dentro de este subsistema lo constituye el sistema de puntuación de la Evaluación Integral Individual de los servidores públicos, que se obtiene con los resultados de:

- ✓ La evaluación del desempeño.
- ✓ Los cursos de capacitación obligatoria.
- ✓ Las evaluaciones de certificación de capacidades.
- ✓ Los estudios realizados y contemplados dentro del proyecto individual de desarrollo.
- ✓ Las promociones obtenidas con anterioridad.

Este sistema de puntuación es la base para aprobar o no una promoción vertical u horizontal del servidor público de carrera, en virtud que en él se encuentran plasmados todos sus logros académicos y laborales, constituyendo así un elemento de suma trascendencia para el subsistema de desarrollo profesional.

SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.

Es el proceso mediante el cual una persona es **capacitada** y **actualizada** para el eficiente desempeño de su puesto o para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, así como en su caso, para facilitar la **certificación** de las capacidades requeridas para el puesto que ocupe dentro de la Administración Pública. De lo anterior, se derivan tres cuestiones a saber:

1.-CAPACITACION

2.- ACTUALIZACION

3.- CERTIFICACION

La **capacitación** se implementará con base en diagnósticos de detección de necesidades de los servidores públicos de carrera para dominar los conocimientos y competencias indispensables para el desarrollo de sus funciones. Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y poder aspirar a puestos de mayor jerarquía, siempre y cuando corresponda a su plan individual de carrera.

La **actualización**, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 49 del RLSPCAPF, se integra por los siguientes cursos:

Obligatorios: Referentes al nivel de dominio de conocimientos y capacidades requeridos para la certificación de ese servidor público de carrera en el puesto que ocupa; y

Optativos: Aquellos que se enfoquen al desarrollo de conocimientos o capacidades no requeridos para la certificación del servidor público de carrera en el puesto que ocupa.

Respecto de los cursos obligatorios, estos serán impartidos en las fechas que para tal efecto asigne la DGRH de cada dependencia, y una vez que el servidor público considere que ya puede aprobar las evaluaciones correspondientes, solicitará fecha para su aplicación a la DGRH. En caso que exista alguna controversia respecto a la evaluación, el servidor público de carrera podrá solicitar la revisión de la misma ante la institución educativa que lo impartió, dentro de los siguientes cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notificó el resultado, sin embargo, la revisión no tiene mayor trascendencia respecto de tal resultado, ya que sólo versa respecto de la correcta aplicación del procedimiento, mas no sobre el contenido y los criterios de evaluación (art. 52 RLSPCAPF).

En cuanto a la **certificación** de capacidades, cabe precisar que los servidores públicos de carrera serán sometidos a evaluaciones, por lo menos cada cinco años, de las siguientes capacidades:

- 1) **GERENCIALES.-** Están dadas con base en la necesidad de dirigir personas y permiten generar una conexión entre los diversos mandos de la administración pública, creándose así puentes de entendimiento en la manera de orientar a resultados a las instituciones y personas. Comprenden evaluaciones de liderazgo, orientación a resultados, trabajo en equipo y negociación.
- 2) **TÉCNICAS.-** Se refieren a los conocimientos y habilidades de carácter técnico especializado que son requeridos para el desempeño de un puesto.
- 3) **TRANSVERSALES.-** Relativa a nociones generales de la Administración Pública Federal.

Asimismo, los servidores públicos de nivel jefatura a director general deberán certificar, para su permanencia en el Sistema y su cargo, cuando menos tres de las capacidades gerenciales y dos de las capacidades técnicas consideradas por el Comité de Profesionalización, así como la capacidad técnica transversal requerida para el puesto; en tanto que tratándose de servidores públicos de nivel de enlace (primer nivel), será suficiente certificar dos capacidades gerenciales y dos técnicas, para efectos de su permanencia. En caso de no obtener una evaluación satisfactoria, el servidor público de carrera será evaluado nuevamente dentro de los doce meses siguientes a la primera evaluación que hubiere presentado; en caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia (art. 58 del RLSPCAPF).

Para facilitar la aplicación del subsistema en estudio, el Servicio Profesional de Carrera pone al alcance de los servidores públicos, a partir de octubre de 2004, el portal educativo de internet www.campusmexico.gob.mx a

través del cual 10 instituciones universitarias, tanto públicas como privadas, ofrecen cursos a los servidores públicos que deseen prepararse tanto para el desempeño de su puesto como para desarrollar las capacidades que se requieren para ocupar cargos públicos de mayor responsabilidad, siendo obligatorio capacitarse al menos 40 horas al año. Las universidades que imparten los cursos son³:

1. Universidad Nacional Autónoma de México.
2. Instituto Politécnico Nacional.
3. Universidad la Salle.
4. Santillana Formación.
5. Universidad Anáhuac.
6. Ibero On line.
7. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
8. Creatividad en Capacitación.
9. Harvard University.
10. Enseñanza Programada e Ingeniería de Sistemas Educativos EPISE.

No obstante lo anterior, cualquier institución universitaria, ya sea pública o privada, puede ofrecer los cursos antes citados, siempre y cuando cuenten con el visto bueno de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A.C. (ANUIES) y de un representante del instituto de capacitación del Banco Mundial. Los cursos tienen una duración mínima de 20 horas y un precio uniforme de 90 dólares cada uno, lo cual permite capacitar a los servidores públicos con cursos en instituciones educativas reconocidas, de manera flexible, ágil y a un costo accesible⁴.

³ Véase MARTÍNEZ PUÓN, RAFAEL. Op. cit. p. 304.

⁴ Ibidem.

Por último, es rescatable la intención de este subsistema para coadyuvar en el desarrollo profesional del servidor público, ya que establece la posibilidad de brindarle apoyo institucional o alguna beca para realizar estudios profesionales o de posgrado, con la condición que sea solicitado al Comité de Profesionalización (quién aprobará en su caso la solicitud correspondiente), acreditar ante éste que cuenta por lo menos con dos años de antigüedad en el Sistema, y que los estudios que pretende realizar están contemplados en su plan individual de carrera. En caso que los estudios solicitados requieran la participación de tiempo completo del servidor público de carrera, éste deberá tramitar la solicitud de apoyo o beca, conjuntamente con la licencia respectiva. Empero, el único obstáculo al respecto consiste en que la aprobación de los Comités de Profesionalización está supeditada a que exista disponibilidad presupuestaria, así como al dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 53 RLSPCAPF).

SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Es el método mediante el cual se miden en forma individual y colectiva los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia del servidor público de carrera en el Sistema y en su puesto. En tales evaluaciones se considerarán al menos los siguientes elementos (art. 65 RLASPCAPF):

- I. El cumplimiento de las metas individuales;
- II. El cumplimiento de las metas de desempeño colectivo por cada unidad administrativa;
- III. El cumplimiento de estándares de actuación profesional, y
- IV. Las actividades extraordinarias y las aportaciones destacadas que hubiere realizado el servidor público, así como los demás elementos que

fije la dependencia de acuerdo al método seleccionado por el Comité y registrado en la Unidad.

La aplicación de las evaluaciones del desempeño se realizará en los meses de julio y agosto, en relación al primer semestre del ejercicio fiscal de que se trate; y en los meses de enero y febrero de cada año, respecto de todo el ejercicio fiscal anterior; los resultados de dichas evaluaciones se notificarán a los servidores públicos a más tardar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la aplicación de la evaluación (art. 66 RLSPCAPF).

Las calificaciones obtenidas por los servidores públicos de carrera, influirán de manera positiva (premios) o negativa (castigos) en su permanencia tanto en el sistema como al interior de la Administración Pública Federal.

Repercute de manera positiva si la calificación obtenida por el servidor público durante la evaluación en el desempeño, es **sobresaliente**; por el contrario, afecta de manera negativa cuando la calificación de la evaluación en el desempeño fue de **deficiente**, o bien, **no aprobatoria**. Ahora bien, cada uno de dichos supuestos de presenta en los siguientes casos:

**DESEMPEÑO
SOBRESALIENTE**

- Por la obtención de una calificación de desempeño de 90.0 a 100, o bien, aquellos con calificaciones satisfactorias (75.0 a 89.9) obtenidas consecutivamente durante cinco años .
- Podrán ser sujetos de estímulos o reconocimientos e incentivos por su desempeño destacado, siempre y cuando éstos se sujeten a la disponibilidad presupuestaria con que cuente la dependencia, a cuyo efecto deberán contar con el dictamen presupuestario favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**DESEMPEÑO
DEFICIENTE**

- Se presenta por la obtención de una calificación de desempeño no aprobatoria (menor a 60.00) en las evaluaciones semestral y anual en un mismo ejercicio fiscal
- También se puede dar cuando los resultados de tres calificaciones en las evaluaciones anuales sean mínimas aprobatorias (de 60.0 a 74.9) o no aprobatorias (menor a 60.00), o cualquier combinación de éstas, en un periodo de cinco ejercicios fiscales, contados a partir de la primera evaluación anual en que se haya obtenido dicha calificación
- Los servidores públicos titulares que obtengan un resultado deficiente en su evaluación del desempeño serán separados del Sistema y de su plaza (art. 60, fracción VII).

DESEMPEÑO NO APROBATORIO

- En caso de obtener una calificación menor a 60.00
- Los servidores públicos que obtengan calificación no aprobatoria en dos evaluaciones del desempeño anuales de manera consecutiva serán separados del Sistema y de su plaza (art. 60, fracción VI)
- Los servidores públicos de carrera eventuales (es decir los de primer nivel de ingreso o enlace) serán separados del Sistema y de la plaza que venían ocupando, cuando al término del primer año en el puesto no hayan obtenido un desempeño satisfactorio.

Asimismo, es importante agregar que después de la notificación de las calificaciones obtenidas por los servidores de carrera en la evaluación del desempeño, la DGRH, en coordinación con las unidades administrativas de las dependencias, llevarán a cabo sesiones de seguimiento en donde participarán el evaluado y los evaluadores, con el objeto de comentar los aspectos en los que el evaluado puede mejorar su desempeño y con ello lograr el cumplimiento de metas en el siguiente periodo. Como resultado de las reuniones de seguimiento se acordarán programas individuales de acción, cuya vigilancia corresponderá a la DGRH (art. 73 LSPCAPF). Dichos programas serán considerados para efectos de modificar, en su caso, los métodos o prácticas de trabajo para alcanzar las metas establecidas, así como los proyectos individuales de desarrollo de los servidores públicos titulares (art. 74 RLSPCAPF).

En resumen, se concluye que este subsistema es un proceso mediante el que el servidor público evaluado tiene la posibilidad de destinar un tiempo específico con su superior para clarificar que se espera de él, con la finalidad de fijar metas en conjunto, y con ello permitir que el evaluado se ubique en objetivos concretos, ya que será calificado con relación a lo pactado.

SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN.

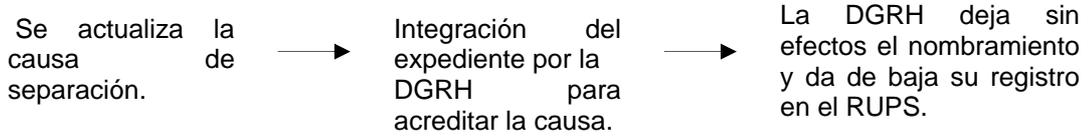
Es el mecanismo por el cual, a través de reglas claras, el nombramiento del servidor público de carrera deja de surtir efectos, lo que permite que el

servidor público conozca cuales son las causas por las que puede ser separado sin responsabilidad para la dependencia. La finalidad principal de este subsistema es evitar que el mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional, sean causas para justificar despidos o rescisiones de empleo; sin embargo, ello no debe considerarse como signo de inamovilidad, sino como una garantía de que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en las leyes aplicables. Las causas de separación que prevé la LSPCAPF se encuentran establecidas en el artículo 60 y son las siguientes:

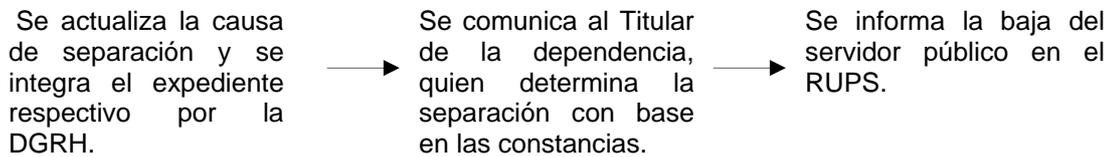
- Renuncia formulada por el servidor público;
- Defunción;
- Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;
- Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño; y
- Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente.

Los procedimientos para llevar a cabo la separación se encuentran regulados en los artículos 76, 77 y 78 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y serán explicados a continuación de manera esquemática:

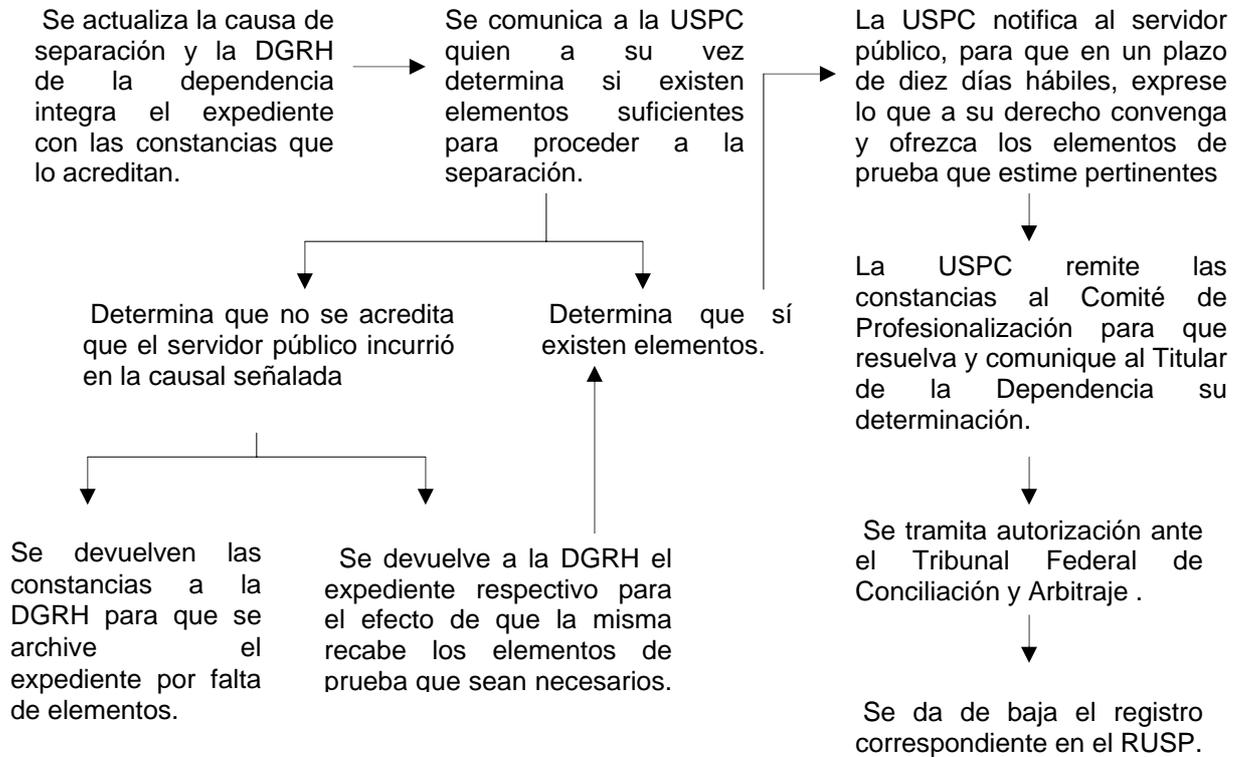
**RENUNCIA, DEFUNCIÓN, SENTENCIA PRIVATIVA DE LIBERTAD,
SEPARACIÓN POR SANCIONES IMPUESTAS CONFORME A LA
LFRASP.**



**NO APROBACIÓN DE CAPACITACIÓN, EVALUACIÓN EN EL
DESEMPEÑO O DESEMPEÑO DEFICIENTE.**



**INCUMPLIMIENTO REITERADO O INJUSTIFICADO DE OBLIGACIONES
DESIGNADAS EN LA LSPCAPF**



Cabe apuntar que dentro de este último procedimiento, el autor Rafael Martínez Puón señala en su obra “Servicio profesional de carrera ¿para qué?” que previo a la baja del servidor público de carrera en el RUSP, se solicitará la autorización de su separación al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual parece contradictorio con la ley especial del servicio civil de carrera, porque dicha ley en ninguno de sus preceptos establece que deba solicitarse tal autorización y la Ley Burocrática no confiere competencia legal a dicho tribunal para emitir autorizaciones de separación.

Por otra parte, en este subsistema también se contempla la posibilidad que conceder licencias a los servidores públicos de carrera para que dejen de desempeñar las funciones de su puesto de manera temporal, siempre y cuando tengan una permanencia en el Sistema de al menos dos años, cuenten con la aprobación de su superior jerárquico y dirijan su solicitud por escrito al Comité de Profesionalización a través de la Dirección General de Recursos Humanos, quien emitirá el dictamen de la solicitud por escrito, de manera fundada y motivada (art. 61 LSPCAPF).

Las licencias pueden ser con o sin goce de sueldo; en el primer caso, la licencia no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia; en el segundo caso, no excederá de seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor (art. 61 de la LSPCAPF).

Conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de la LSPCAPF, las dependencias cubrirán de manera temporal el cargo del Servidor Público de Carrera que obtenga la licencia correspondiente, para cuyo efecto se designará al Servidor Público de Carrera que ocupará dicho cargo de manera provisional

y su designación se realizará conforme a lo ordenado por el artículo 14 del Reglamento relativo⁵.

SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN

De acuerdo con el artículo 81 del RLSPCAPF, el Subsistema de Control y Evaluación se integra con los mecanismos y procedimientos que permiten prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento y operación del Sistema, de tal manera que constituye un elemento de interacción para planear los objetivos, estrategias, acciones y metas del servicio profesional de carrera, necesario para su perfeccionamiento.

En esa tesitura, dicho subsistema será el encargado de vigilar el correcto funcionamiento del Sistema, tanto en lo particular (por subsistema) por medio de programas operativos, como en su conjunto (resultado global) a través del Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Ambos programas serán elaborados por la USPRH en colaboración con las Direcciones Generales de Recursos Humanos de las dependencias, además que serán sometidos a la consideración de la SHCP, para su inclusión en el marco de las disposiciones aplicables para la programación-presupuestación (arts. 82 y 84 del RLSPCAPF).

Con base en lo establecido por el artículo 88 del Reglamento relativo, la USPRH elaborará anualmente un informe de la operación del Sistema, el cual integrará la información con que cuente la propia Unidad en relación con los resultados obtenidos en la operación de cada uno de los Subsistemas, así como la información que le reporten las DGRH, el Consejo Consultivo y los Comités de Profesionalización, además de incorporar aquellos resultados, propuestas o aportaciones que estime relevantes para el mejoramiento de la operación y funcionamiento del Sistema, generados en foros, seminarios,

⁵ Ver último párrafo de la página 89 del presente trabajo.

cursos u otros eventos efectuados en materia de servicio profesional de carrera. Cabe mencionar que el informe anual será un elemento importante a considerar para la elaboración del programa operativo anual.

La SFP ha sistematizado este subsistema en una herramienta tecnológica llamada "Banderas Blancas", en donde las dependencias son medidas y evaluadas en su grado de implementación con relación a lo planeado. Igualmente, la SFP ha puesto a disposición de las dependencias y organismos desconcentrados un sistema informático con tecnología de primer mundo, denominado RHNET que busca la conexión y evolución de las organizaciones a través de la eficiencia, simplicidad y el compartir conocimientos. Además, la herramienta RHNET ha traducido la normatividad aplicable en un proceso sistematizado, con la finalidad de facilitar la administración de los siete subsistemas de que consta el SPC.

Para finalizar el presente apartado, es importante destacar que el sistema deberá estar funcionando al 100% hacia finales de 2006, ello en cumplimiento con el artículo cuarto transitorio de la LSPCAPF, así como estar en constante perfeccionamiento a través de evaluaciones y participación de todos los factores involucrados, entre ellos la sociedad mexicana, lo que estará por comprobarse.

ESTRUCTURA ORGÁNICA:

La estructura orgánica del Servicio Profesional de Carrera consiste en el conjunto de órganos administrativos a través de los cuales se lleva a cabo la ejecución material de los siete subsistemas anteriormente desarrollados. El artículo segundo de la LSPCAPF refiere en su segundo párrafo que el Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública mediante la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, sin embargo, cada dependencia en lo particular, se encargará de ejecutarlo por medio del Comité

Técnico de Profesionalización y Selección, en coordinación con su correspondiente DGRH.

Su base legal se encuentra establecida en el Título Tercero, Capítulo Noveno de la LSPCAPF, así como en el Título Cuarto del Reglamento relativo. A continuación se procede a realizar un esquema de los órganos principales, para después proceder a su desarrollo:

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA UNIDAD
DE SERVICIO PROFESIONAL Y RECURSOS HUMANOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
(USPRH)

CONSEJO CONSULTIVO.
(CC)

COMITÉS TÉCNICOS DE
PROFESIONALIZACIÓN Y
SELECCIÓN DE LAS
DEPENDENCIAS.
(CTPS)

DEPENDENCIAS A TRAVÉS
DE SUS DIRECCIONES
GENERALES DE RECURSOS
HUMANOS.
(DGRH)

La Secretaría de la Función Pública, por medio de la USPRH, es la encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema (art. 68 LSPCAPF). Asimismo, será el órgano encargado de tramitar y resolver los medios de defensa que se interpongan en contra de las determinaciones de los demás órganos del sistema (art. 69 LSPCAPF).

Por su parte, el Consejo Consultivo (CC) fungirá como un órgano de apoyo para el sistema cuya finalidad es emitir opiniones, estudiar, proponer y recomendar acciones que faciliten o corrijan la aplicación del sistema para su perfeccionamiento. Estará integrado por el presidente que será el Titular de la

SFP, auxiliado de un secretario técnico, por los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los CTPS de cada dependencia, por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, y un representante del sector social, privado y académico (art. 70 LSPCAPF).

Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán responsables de la planeación y formulación de estrategias para el mejoramiento de los recursos humanos de la dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; serán los responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto, para ello podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior técnica y superior (art. 72 LSPCAPF). Estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la secretaría y el oficial mayor o su equivalente, quién lo presidirá (art. 74 LSPCAPF). Dichos Comités también fungirán como Comités de Selección en los procedimientos de ingreso al SPC, en los que en ausencia del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato de la vacante a concursar, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros, en estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final (art. 74 LSPCAPF).

De lo antes expuesto, se concluye que la estructura orgánica del SPC está basada en el principio de *subsidiariedad administrativa* a que se refiere el autor Fernando Zepeda Herrera en su artículo “Dilemas de la Profesionalización”, publicado en la Revista de Servicio Profesional de Carrera, Volumen II, Número 4, correspondiente al segundo semestre de 2005. Este autor señala que para que exista un adecuado funcionamiento del sistema en su conjunto, no debe existir una ejecución totalmente centralizada o descentralizada en su operación, sino más bien, debe existir un equilibrio entre ambas formas de organización, de tal manera que exista una *subsidiariedad*, es decir, que el órgano central (en este caso la USPRH) intervenga en el sistema tanto como sea indispensable, mientras que las instancias de nivel

inferior (los CTPS y las DGRH), han de participar tanto como sea posible, de tal manera que el órgano central que diseña, norma y coordina la profesionalización, cuidará únicamente unos pocos elementos clave, dejando al resto de las instituciones el espacio suficiente para que por sí mismos, y poniendo en juego su talento, aporten al sistema todo aquello que sean capaces.

En síntesis, a través de los siete subsistemas y órganos de que se compone el complejo sistema de servicio civil de carrera, se busca que el gobierno en turno pueda lograr lo que planea a través de un cuerpo de servidores públicos profesionales que sean útiles al país, para recobrar la confianza de los ciudadanos, dar un sentido social profundo al trabajo desempeñado por los funcionarios públicos, desde el nivel más bajo hasta el más alto, y generar una verdadera vocación del servicio público que implique un camino de sacrificios que se traduzcan a su vez en un sentimiento de satisfacción personal para el servidor público de carrera.

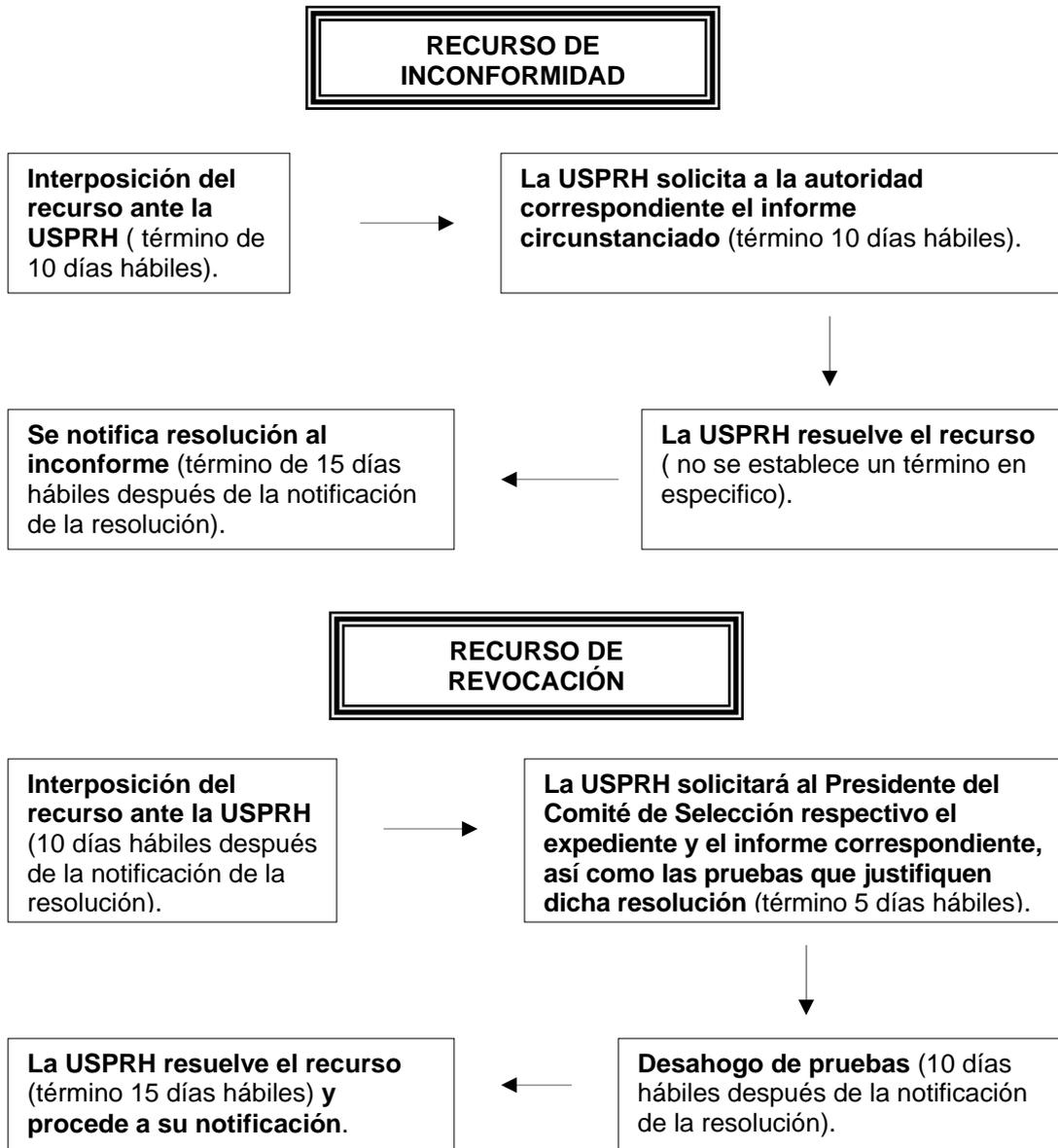
4.2.6.- Medios de Defensa.

Por último, tanto la ley como el reglamento prevén medios de defensa en contra de las determinaciones de alguno de los órganos del sistema, mismos que son:

- A. Recurso de Inconformidad.- Previsto en los artículos 101 a 104 del reglamento aplicable, procedente contra actos u omisiones de los comités o de cualquier órgano o autoridad para revisar si los actos se apegan a las disposiciones legales, no requiere mayor formalidad que la presentación por escrito con datos elementales, en un plazo no mayor de 10 días hábiles, y la resolución la dará la USPRH en 15 días hábiles.
- B. Recurso de Revocación.- Contemplado en los artículos 76 a 78 de la LSPCAPF, procede en contra de resoluciones que recaigan sobre el procedimiento de selección, lo cual no impide la ocupación de la plaza, se interpone dentro de los 10 días hábiles ante la USPRH contados a partir del siguiente a aquél en que se hubiere hecho del conocimiento el

nombre del aspirante que resulte seleccionado para ocupar el puesto. Las resoluciones que se emitan en los recursos de revocación podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

A continuación, se realiza un breve esquema del procedimiento que se lleva a cabo para la tramitación de ambos recursos:



El artículo 78 de la LSPCAPF, tercer párrafo señala que se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones referentes a los recursos antes expuestos, por lo que en caso que alguna de las resoluciones fuera desfavorable a los promoventes, tendrán la oportunidad de interponer el juicio de nulidad, mismo que será tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a los Tribunales competentes para resolver los conflictos que se presenten en materia laboral entre las dependencias y los servidores públicos de carrera, en donde sea aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, conocerá el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (art. 79 LSPCAPF); entre tanto, en cuestiones de índole administrativo, derivadas de la aplicación de la LSPCAPF, competirá conocerlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (art. 80 LSPCAPF).

CAPITULO V:

La problemática jurídica del ingreso, permanencia y separación de los servidores públicos a través del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

CONTENIDO:

- 5.1.- Principales deficiencias legales respecto del ingreso, permanencia y separación de los Servidores Públicos de Carrera.
- 5.2.- Necesidad de Fortalecer el Marco Jurídico del Servicio Profesional de Carrera.
- 5.3.- Propuesta de Reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Federal.

CAPITULO V: La problemática jurídica del ingreso, permanencia y separación de los servidores públicos a través del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

5.1.- Principales deficiencias legales respecto del ingreso, permanencia y separación de los Servidores Públicos de Carrera.

El presente apartado tiene por objeto identificar las insuficiencias jurídicas que considero existen respecto del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, desde tres aspectos a saber: el ingreso, la permanencia y la separación de los servidores públicos de carrera.

INGRESO.

Como ha quedado precisado en el capítulo precedente, a partir de la implantación del Servicio Profesional de Carrera, el ingreso a cualquier puesto de la Administración Pública Federal Centralizada se lleva a cabo bajo los lineamientos establecidos por el Subsistema de Ingreso mediante los procedimientos de **reclutamiento y selección**.

En lo que respecta al **reclutamiento**, los órganos del sistema que se encargan de intervenir en el mismo (los CTPS's y las DGRH's) han realizado una indebida interpretación y aplicación del artículo 37, primer párrafo, de la LSPCAPF¹ en el sentido de obligar a los servidores públicos que ya están dentro del sistema y que desean ascender a un nivel superior, a aprobar nuevamente el procedimiento de reclutamiento, circunstancia que constituye un obstáculo tanto para los propios servidores públicos, como para la dependencia que requiera cubrir un puesto vacante, en razón de lo siguiente:

1.- Para los servidores públicos de carrera implica que de nueva cuenta se les someta al procedimiento de reclutamiento, mismo que aprobaron al momento de ingresar al sistema al acreditar que son personas aptas para tener

¹ Establece lo siguiente: "Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley. (...)"

la calidad de servidor público de carrera. Lo que en todo caso procedería es únicamente realizar los exámenes de selección al interior de la dependencia para determinar si son aptos para ocupar el cargo al que aspiran, pero sin tener que ser otra vez “reclutados” y participar nuevamente en el concurso público abierto que se realice para tal efecto, siendo que por el hecho de estar dentro del sistema y de contar con experiencia dentro de la dependencia, considero deben gozar de un trato preferencial para incluso incentivarlos a superarse al interior de la administración pública y, con ello, darle un verdadero sentido de carrera a la profesionalización de los servidores públicos.

En relación a lo anterior, también es importante destacar que actualmente existe una gran desmotivación en los servidores públicos de carrera en el sentido de que no creen que realmente puedan realizar una carrera en el sector público, toda vez que al obligárseles a ser reclutados de nueva cuenta para poder acceder a un cargo de mayor jerarquía, les disminuye el porcentaje de probabilidades de ganar la plaza concursada, en virtud que tendrán que participar “en igualdad de oportunidades” con los demás aspirantes que provengan del público en general y sin mayor privilegio que el consignado en el artículo 26 de la LSPCAPF que dispone que para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera, lo cual hasta estos momentos se lleva a cabo en la última etapa que es la entrevista, misma en la que el superior elige al ganador de acuerdo con los criterios antes referidos.

Aunado a ello, no debemos olvidar que si el objetivo de la implantación del servicio civil de carrera es retener a aquellas personas que realmente tengan la vocación y la preparación necesaria para desempeñar un cargo público, al desalentar a los servidores públicos de carrera que ya están dentro del sistema por falta de oportunidades para superarse al interior de la dependencia, es obvio que buscaran otras opciones en la iniciativa privada lo que ocasionaría incluso la fuga de talentos y de experiencia.

2.- En cuanto a las dependencias, también se traduce en un perjuicio en atención al tiempo invertido (aproximadamente un año contado desde que se genera la contingencia de la vacante hasta que se otorga el nombramiento al ganador del concurso), así como el gasto en recursos financieros y humanos necesarios para realizar el concurso público abierto. Ello sin tomar en cuenta también el retraso que implica para el área que requiere cubrir el puesto, en virtud que la persona que ingresa, aunque tenga la experiencia requerida, necesariamente deberá recibir un curso de inducción y contar con término prudente para poder acoplarse tanto al área como al ritmo de trabajo de la misma para poder desempeñar sus tareas al cien por ciento, y finalmente todo ello en perjuicio del servicio público que necesariamente se ve afectado en su continuidad y eficacia.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento de **selección**, lamentablemente no existe algún mecanismo para asegurar la transparencia de los resultados de las evaluaciones que se realizan, lo que provoca que las personas que participan en el concurso respectivo, se encuentren en un notorio estado de indefensión, porque ni la ley, ni el reglamento del Servicio Profesional de Carrera prevén algún dispositivo que obligue al CTPS a fundar y motivar los resultados que justifiquen su eliminación dentro del proceso de selección. El único medio de defensa al respecto es el recurso de revocación, sin embargo, su interposición no suspende el procedimiento ni repercute en el resultado del ganador de la plaza concursada, y especialmente es improcedente en contra de los criterios de evaluación por lo que realmente no tiene ningún sentido en el proceso de selección.

PERMANENCIA.

A pesar del establecimiento de un servicio civil de carrera aplicable a los trabajadores de confianza en la Administración Pública Federal Centralizada, todavía no se cumple con el mandamiento constitucional previsto en el artículo 123 Constitucional, apartado B, fracción VII, respecto a que el Estado se encargará de organizar la creación de escuelas de administración pública, con

excepción del Instituto Nacional de Administración Pública que atiende parcialmente dicho objetivo.

Se enfatiza lo anterior en atención a que no obstante la implementación de complejos subsistemas para capacitar, profesionalizar, certificar y evaluar a los servidores públicos, ello sólo ha significado una carga más para el aparato gubernamental en atención a la inversión en insumos para llevarlo a cabo, lo que se ha traducido en una tendencia hacia la creación de “subsistemas” que al parecer han contribuido muy poco a la consecución de los fines para los que fueron creados, lo único que reflejan es la creación de más instancias y “burocracia” en detrimento del erario y de la función pública.

Estos “subsistemas” a los que me refiero son: el **Subsistema de Desarrollo Profesional** (promoción), el **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades** (capacitación y certificación) y el **Subsistema de Evaluación del Desempeño** (evaluación), subsistemas que inciden en la permanencia de los servidores públicos de carrera.

Respecto al **Subsistema de Desarrollo Profesional** podemos enfatizar que en relación con la trayectoria vertical de los servidores públicos de carrera, la ley los obliga a que forzosamente tengan que participar nuevamente en el concurso público abierto, en “igualdad de oportunidades” con los demás aspirantes a la plaza respectiva que provienen del público en general, lo cual, como ya se mencionó con antelación en el apartado referente al ingreso, acarrea un nuevo obstáculo que superar para aquellos servidores que deseen obtener un cargo superior, además de las repercusiones financieras en las dependencias al tener que solventar los gastos necesarios para efectuar el concurso respectivo.

Otra deficiencia que se presenta en la permanencia de los servidores públicos de carrera, se da dentro del **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades** debido a que los cursos que actualmente se imparten con la finalidad de certificar a los servidores públicos de carrera, únicamente se han limitado a instruirlos en actividades de autodesarrollo

profesional (trabajo en equipo, orientación a resultados, liderazgo y negociación), sin que se lleven a cabo cursos más técnicos que realmente actualicen los conocimientos que se requieren en cada una de las unidades administrativas, ya sea en materia legal, contable, administrativa, tecnológica, económica, rural, etc. Asimismo, debido a que los cursos se imparten vía internet a través del portal “@campusmexico”, no se fomenta el acercamiento pedagógico profesor-alumno, para que exista una mejor comprensión del tema que en muchas ocasiones se requiere por la complejidad de la materia que se imparte. Además, es importante mencionar que no existe uniformidad en cuanto al contenido de los cursos que ofrecen las diversas universidades autorizadas, porque cada institución instruye de diferente manera los temas a desarrollar, careciéndose de una línea de acción, a la que deban ajustarse los cursos requeridos tanto para capacitar como para certificar a los servidores públicos de carrera.

Aunado a lo anterior, no existe hay congruencia entre los cursos que se imparten y las evaluaciones de los mismos, ello debido a lo que ya se mencionó en párrafos precedentes, no existe uniformidad en el contenido de los cursos, lo que origina que los exámenes no sean coherentes respecto al tema evaluado. Pero además, posiblemente la parte olvidada en la capacitación sea la difusión de la cultura de la concientización de servicio que cada servidor público debe tener en el desempeño de su puesto, donde se desarrolle sirviendo a la sociedad como si el servidor público fuera el que estuviera solicitando el servicio.

Finalmente, en relación al **Subsistema de Evaluación del Desempeño**, existe la problemática legal respecto a la posibilidad de otorgar estímulos a los servidores públicos de carrera que obtengan un desempeño sobresaliente, al encontrarse supeditada a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate. Además, el mecanismo que se ha adoptado para evaluar el desempeño de los servidores públicos de carrera es demasiado complejo y, por ende, difícil de ejecutar en la realidad, obligándolos a ser evaluados en su desempeño en dos ocasiones al año: una por el primer semestre y otra por la totalidad del ejercicio fiscal. Esto se convierte en una “carga” más para los

servidores públicos de carrera, considerando que existen algunas áreas administrativas en donde el exceso de trabajo impide el estar implementando procesos de evaluación “poco entendibles” y además innecesarios, ya que con una sola evaluación al año, me parece que sería suficiente para poder medir el desempeño de los funcionarios públicos, siempre y cuando se garantizara su objetividad, lo que posiblemente se lograría si el órgano evaluador fuese imparcial, y no el superior jerárquico tal y como acontece en la realidad.

SEPARACIÓN.

Una de las finalidades del establecimiento del servicio civil al interior de la administración pública, consiste en garantizar la estabilidad en el empleo a los servidores públicos que tienen la calidad como trabajadores de confianza.

Sin estabilidad en el empleo, no tendría razón de ser el servicio civil, en razón de que no se puede negar la categoría de trabajador que tiene el servidor público de confianza, y como tal, tiene derecho a la protección laboral correspondiente, además que no tiene caso implementar todo un sistema profesional de carrera, si finalmente se siguen vulnerando los derechos fundamentales de los servidores públicos de confianza.

Es tiempo que el legislador piense en enmendar los errores que cometió en 1960 al marginar a los trabajadores de confianza al servicio del Estado con la creación de un apartado “B”, dentro del artículo 123 Constitucional, específicamente en lo que se refiere a la fracción XIV, que establece que sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, excluyéndolos también de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 8º), circunstancia que atenta contra sus garantías individuales ya que como todo trabajador goza de derechos fundamentales entre ellos la estabilidad en el empleo.

Pero no sólo el poder legislativo ha vulnerado los derechos laborales de los servidores públicos de confianza, sino también el Poder Judicial en virtud que la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha interpretado el

contenido del artículo 123 Constitucional, apartado "B", fracción XIV, en el sentido que sólo pueden reclamar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los salarios devengados y las prestaciones de seguridad social a que tengan derecho, haciendo nugatorio su derecho a la estabilidad en el empleo. Lo anterior se colige con los criterios que se transcriben en el apéndice de esta investigación.

Sin embargo, el establecimiento del servicio profesional de carrera pretende eliminar el trato discriminatorio que han venido sufriendo los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pero también implica un gran desafío al tener que reformar el apartado B, del artículo 123 constitucional, concretamente en su fracción XIV, para evitar posibles problemas de inconstitucionalidad del artículo 10, fracción X de la LSPCAPF al momento de su aplicación e incluso de su interpretación por parte de nuestros máximos tribunales, en virtud que la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza hasta hoy carece de base constitucional.

Pero la problemática de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, no sólo requiere reformar nuestra Carta Magna, sino también modificar el contenido de la LSPCAPF, ya que no obstante el mandamiento del artículo 10, fracción X antes referido, no señala en forma expresa como se determinará la indemnización a que tienen derecho en caso de ser separados en forma injustificada, ni las causas de separación, tanto justificadas (rescisión sin responsabilidad para el Estado) como de terminación del nombramiento, toda vez que dentro del contenido del artículo 60 del ordenamiento legal en cita, se hace una mezcla de ambas situaciones.

Del mismo modo, la ley antes citada es omisa en señalar las causas en que el servidor público de carrera pueda rescindir la relación laboral con la dependencia cuando se presenten actos de violencia de cualquier índole (amenazas, injurias, malos tratos, hostigamientos) o exista peligro grave para su seguridad o salud, lo anterior es de suma importancia, en el sentido que no hay que olvidar que el servidor público de confianza también es un trabajador y

tiene derecho a rescindir el nombramiento con tal de preservar su integridad física y psicológica.

Además, respecto a la causal de separación prevista en la fracción II, del artículo 60 de la LSPCAPF, es decir, en caso de **defunción**, no se prevé un “pago de marcha” y solamente se regulan gastos de inhumación en el artículo 73 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, hasta el importe de 4 meses de las percepciones ordinarias que estuviere percibiendo.

Por último, el multicitado ordenamiento legal no prevé alguna protección legal en cuanto al retiro digno de los servidores públicos de carrera, ni cuando se presente alguna incapacidad física o mental que les impida el desempeño de sus actividades, situación que también es imperiosa para asegurar su futuro después de haber logrado mantenerse laborando tantos años al servicio del Estado.

5.2.- Necesidad de Fortalecer el Marco Jurídico del Servicio Profesional de Carrera.

Existe la necesidad de fortalecer la LSPCAPF con la finalidad de contrarrestar las diversas deficiencias legales que han quedado expuestas en el apartado que antecede, por lo que en ese mismo orden, se plantearán las propuestas para mejorar el marco legal aplicable.

INGRESO.

Se propone que existan dos vías de ingreso al servicio profesional de carrera:

1.- Mediante convocatoria pública abierta, tal y como actualmente lo regula la normatividad vigente, respecto de las plazas de primer nivel de ingreso (enlaces).

2.- Mediante convocatoria interna, que se realizará dentro de la dependencia de que se trate, en cuyo caso sólo se llevará a cabo el procedimiento de selección entre los aspirantes que previamente acrediten tener el perfil para el puesto vacante (aptitud, cualidades y experiencia) y que sus evaluaciones en el desempeño sean sobresalientes; vía que procedería en relación a las plazas distintas al primer nivel de ingreso. Ahora bien, si al interior de la dependencia no existiera alguna persona con el perfil solicitado para la plaza relativa, o bien, que teniéndolo no acredite el examen de selección, entonces se declararía desierto el concurso y se procedería a convocar al público en general a través de la primera vía de ingreso.

Esta segunda opción se propone con la finalidad de ahorrar los insumos y el tiempo necesarios para realizar la etapa de reclutamiento, y por otra parte, motivar y dar un trato preferencial a los servidores públicos que ya tienen experiencia dentro de la dependencia, con lo que se pretende dotar al sistema de un verdadero sentido de “carrera administrativa”, además que se retendrían a las personas que verdaderamente tienen la aptitud y la actitud para la prestación del servicio público, evitándose así la fuga de talentos y experiencia.

Respecto al procedimiento de selección, se propone establecer un dispositivo legal que obligue a las autoridades que intervienen en el mismo, a que funden y motiven las determinaciones que ocasionen la eliminación de los participantes dentro del concurso respectivo, y así brindar mayor certeza jurídica a sus determinaciones.

PERMANENCIA.

Al igual que en la sección anterior, se sugiere en cada uno de los subsistemas estudiados, las siguientes modificaciones:

En cuanto al **Subsistema de Desarrollo Profesional** se propone que, en caso de la trayectoria vertical, la elección del candidato para cubrir plazas distintas al primer nivel de ingreso, se realice sólo agotando el procedimiento de selección mediante concursos internos en la dependencia, siempre y

cuando el servidor público que desee ascender a un puesto de mayor jerarquía, reúna el perfil requerido para el puesto vacante, además de acreditar que la evaluación de su desempeño es sobresaliente y aprobar el examen de selección al puesto a que se aspira. Con esta medida se intenta motivar el esfuerzo, la capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos y así permitir alternativas de superación institucional, profesional y personal dentro de la administración pública, fundándose sobre todo en un sistema de méritos que mida la idoneidad, aptitudes, experiencia y cualidades de los servidores públicos y que se reconozca su derecho de preferencia.

Dentro del **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades**, se plantea que el INAP, se encargue de formar y profesionalizar a los servidores públicos, apoyándose para ello en otras instituciones especializadas públicas o privadas, nacionales o internacionales, para que juntas contribuyan a la modernización de los funcionarios públicos que voluntariamente quieran obtener, actualizar o especializar los conocimientos necesarios para certificarse en las diversas áreas de conocimiento en que se desempeñen (agricultura, derecho, economía, medicina, tecnología, informática, etc.), pero no a través de cursos por internet, sino que sea un trato directo entre el servidor público que desee capacitarse o certificarse en determinada área y la institución encargada de hacerlo, y que de la misma manera, las evaluaciones respectivas se apliquen directamente por dichas instituciones para dar congruencia a los cursos con las evaluaciones correspondientes.

Ello traerá como beneficio una profesionalización más objetiva y eficaz, al fomentarse la cercanía que se da en las aulas entre estudiantes y profesores para que exista la participación y vinculación necesaria en todo proceso pedagógico, lo que se traducirá en una enseñanza más adecuada de los temas que sean impartidos, así como en una uniformidad entre los cursos y las evaluaciones respectivas.

Por último, en lo que respecta al **Subsistema de Evaluación del Desempeño**, se propone que exista una partida presupuestal específica para

brindar incentivos a los servidores públicos cuyas evaluaciones sean sobresalientes, además de que sólo exista una evaluación anual (eliminándose la evaluación semestral) misma que se aplicará al término del ejercicio fiscal de que se trate y que estas evaluaciones sean objetivas y realizadas por un comité imparcial.

SEPARACIÓN.

En cuanto al **Subsistema de Separación**, se expone la posibilidad de contemplar dentro de la LSPCAPF las causas de separación, sin responsabilidad para el Estado, o bien, para el servidor público, como las que den motivo a la terminación del nombramiento.

Con lo anterior se pretende subsanar la deficiencia legal que existe dentro de la LSPCAPF respecto a la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera, independientemente de hacer patente la necesidad de reformar también el artículo 123 Constitucional, apartado B, en su fracción XIV.

De igual manera, se propone que cuando se presente la defunción del servidor público de carrera, se otorgue un pago de marcha a sus familiares, independientemente de las prestaciones de seguridad social a que tenga derecho.

Aunado a lo anterior, por razones de equidad, solidaridad y justicia social, se considera necesario contemplar dentro del Subsistema de Separación, un esquema que posibilite el retiro digno de los servidores públicos, otorgándoles una pensión vitalicia con motivo de su jubilación al cumplir determinada edad, por cumplir cierta antigüedad dentro de la administración pública, o bien, por incapacidad física o mental, la cual será complementaria a la que actualmente contempla la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, misma que consistirá en la diferencia entre la pensión a que se refiere el ordenamiento legal antes citado y el salario vigente del servidor público al momento de pensionarse, por lo que se considera pertinente la creación de planes de

pensiones complementarias para cada dependencia en donde se sugiera que por cada peso que aporte el servidor público de carrera al fondo de pensión, el Estado aportará otro tanto igual.

Adicionalmente a lo anterior, se propone establecer un fondo de ahorro bipartita para garantizar la separación de los servidores públicos de carrera, equivalente a lo que en la actualidad se otorga como prestación a los trabajadores de confianza, denominada “seguro de separación individualizado”, el cual se constituirá por aportaciones mensuales que realicen tanto los servidores públicos, como el propio Estado, por el equivalente a un porcentaje de su sueldo, mismo que se entregará al servidor público de carrera que sea separado de su cargo, independientemente de la causa que de origen a la misma (despido injustificado, rescisión o terminación del nombramiento), ello con el objeto brindar un apoyo económico para el trabajador de confianza en caso que sea separado de su cargo.

Ahora bien, con el objeto que las anteriores propuestas no representen una carga fiscal gravosa al erario público y en atención a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se plantea que los ingresos públicos que se requieran para efectuar lo anterior, sean tomados de los excedentes petroleros que se generen en el ejercicio fiscal.

5.3.- Propuesta de Reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Con base en las propuestas analizadas con antelación se procede a plantear las siguientes reformas a la LSPCAPF.

INGRESO.

En relación al ingreso de los servidores públicos al Servicio Profesional de Carrera, se considera necesario reformar el artículo 24 de la LSPCAPF, que en su texto actual dice:

“Artículo 24.- El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas.”

La propuesta de reforma consiste en implementar otra vía de ingreso a través de concursos internos respecto de las plazas que no sean de primer nivel de ingreso, para dar un derecho preferencial a los servidores públicos que laboran en la dependencia en que se presente la plaza, siempre y cuando acrediten que reúnen con el perfil requerido, que aprueben el respectivo examen de selección y que sus evaluaciones al interior de la dependencia (desempeño, capacitación y certificación) sean satisfactorias. Asimismo, en caso que existan dos o más servidores públicos que cumplan con tales requisitos, se propone elegir al que tenga mayor antigüedad al interior de la dependencia; *contrario sensu*, si no existe algún servidor público que cumpla con los requisitos para el puesto (perfil, evaluaciones, examen de selección), se declarará desierto el concurso, dándose entonces la oportunidad al público en general para cubrir la vacante correspondiente. Así su texto quedaría como sigue:

“Artículo 24.- El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso, ***se llevará a cabo mediante concursos al interior de la dependencia.***

Para tal efecto, los servidores públicos aspirantes deberán acreditar que reúnen con el perfil requerido para el puesto, tener evaluaciones satisfactorias en su desempeño, capacitación y certificación, así como acreditar el respectivo examen de selección.

En caso de existir dos o más servidores públicos que cumplan con los anteriores requisitos, se elegirá al que tenga mayor antigüedad en la dependencia.

Si no existe algún servidor público que reúna dichas características, se declarará desierto el concurso interno y la plaza será concursada mediante convocatoria pública abierta.”

Igualmente, se considera conveniente reformar el contenido del artículo 26 de la ley de la materia y adecuarlo con la propuesta detallada con antelación. El artículo actualmente señala:

“Artículo 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.”

Una vez reformado, quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria **al interior de la dependencia**. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia, los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera, **y el examen de selección correspondiente, en los términos a que se refiere el artículo 24 de la presente ley.**”

Por otro lado, se plantea la modificación del precepto 32 de la LSPCAPF, que a la letra dispone:

“Artículo 32.- Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, procurando el equilibrio entre ambos géneros.”

La reforma que se expone es en atención a la necesidad de obligar a las autoridades que intervienen en el respectivo procedimiento de selección a fundar y motivar los resultados que den motivo a la eliminación de los aspirantes a la plaza vacante dentro del concurso respectivo y así brindar mayor certeza jurídica a los participantes. La propuesta quedaría así:

“Artículo 32.- Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

Los Comités de Selección deberán fundar y motivar aquellas determinaciones que den motivo a la eliminación de cualquier participante dentro del concurso de selección.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, procurando el equilibrio entre ambos géneros.”

PERMANENCIA.

Por lo que respecta al Subsistema de Desarrollo Profesional, se sugiere la modificación del artículo 37 de la LSPCAPF, que señala:

“**Artículo 37.-** Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley.

Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los Comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas.”

La propuesta de reforma consiste en adecuar su contenido al planteamiento de reforma del artículo 24 de la LSPCAPF y sólo agotar el procedimiento de selección para poder ascender a un puesto de mayor jerarquía, sin tener que pasar nuevamente por un filtro del reclutamiento, en cuyo caso se considerarán las evaluaciones en el desempeño, de capacitación y certificación de los servidores públicos que aspiren a la plaza, y por supuesto, el examen de selección. De tal manera que la reforma sería:

“**Artículo 37.-** Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez **cumplido el procedimiento de selección** contenido en esta Ley.

Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los Comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas **de selección** que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias **que se realizarán en los términos precisados por el artículo 24 de la presente ley.**”

En lo relativo al Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, se plantea la reforma de los artículos 13, 44 y 49 de la LSPCAPF, quedando como sigue:

TEXTO ACTUAL:

“**Artículo 13.-** El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

(...)

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

(...).”

REFORMADO:

“**Artículo 13.-** El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

(...)

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. **Se llevará a cabo a través del Instituto Nacional de Administración Pública en colaboración con otras instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, con la finalidad de profesionalizar a los servidores públicos y puedan adquirir.**

(...).”

TEXTO ACTUAL:

“**Artículo 44.-** La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.”

REFORMADO:

“**Artículo 44.-** La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública, **lo que se realizará a través del Instituto Nacional de Administración Pública, en colaboración con otras**

instituciones especializadas en el área de que se trate, para poder desarrollar de manera eficaz la profesionalización de los servidores públicos.

TEXTO ACTUAL:

“Artículo 49.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.”

REFORMADO:

“Artículo 49.- *El Instituto Nacional de Administración Pública,* en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrá celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.”

Las anteriores reformas tienen como finalidad dar cumplimiento al artículo 123 constitucional, apartado B, fracción VII, dotando al INAP de más facultades para dirigir la profesionalización de la burocracia mexicana. Sin embargo, dado a la amplia gama de materias en que se desempeñan los servidores públicos en las dependencias (agrícola, educativa, contable, legal, económica, médica, social, informática, etc.), se prevé también la posibilidad que exista la colaboración de otras instituciones especializadas, ya sean privadas o públicas, nacionales o internacionales, que coadyuven con el INAP en la importante labor de preparar, capacitar y certificar a los servidores públicos en las diversas áreas de conocimiento requeridas para el puesto que desempeñan.

Asimismo, con el objeto de establecer una línea de acción a la que deban ajustarse los cursos de capacitación, actualización y certificación de los servidores públicos, se expone que las instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, impartan los cursos correspondientes y apliquen sus respectivas evaluaciones, en estricto apego a los planes de capacitación registrados ante la Secretaría de la Función Pública, de tal manera que se reformarían los siguientes preceptos de la LSPCAPF:

TEXTO ACTUAL:

“**Artículo 45.-** Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema.

(...)”.

REFORMADO:

“**Artículo 45.-** Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema. ***Los cursos impartidos por las instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados, nacionales o internacionales deberán apegarse estrictamente a dichos planes de capacitación, así como las evaluaciones correspondientes.***

(...)”.

TEXTO ACTUAL:

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

(...)”.

REFORMADO:

“**Artículo 52.-** Los servidores profesionales de carrera ***serán evaluados por la institución especializada encargada de impartir el curso correspondiente***, para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría ***y con total apego a los planes de capacitación***, por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

(...)”.

Dentro del Subsistema de Evaluación del Desempeño, se formula la reforma del siguiente artículo:

“Artículo 55.- La Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

(...).”

Su modificación consistiría en establecer literalmente en la Ley que las evaluaciones en el desempeño se aplicarán a los servidores públicos de carrera en forma anual, por un órgano imparcial y objetivo que en el presente caso sería el Comité de Profesionalización, quedando su texto así:

“Artículo 55.- La Evaluación del Desempeño *se realizará por el Comité de Profesionalización en forma objetiva e imparcial, al término del ejercicio fiscal correspondientes y tendrá los siguiente objetivos:*

(...).”

También en lo relativo al Subsistema de Evaluación en el Desempeño, se considera necesario reformar el artículo 57 de la LSPCAPF, que señala:

“Artículo 57.- Cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.

(...)

La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

(...).”

La reforma que se propone al respecto es en el sentido de establecer dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación una partida en especial que se destine para otorgar estímulos a los servidores públicos de carrera que obtengan un desempeño sobresaliente al interior de la dependencia. El texto de dicho precepto quedaría como sigue:

“Artículo 57.- Cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.

(...)

La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base **la partida que para tal efecto se designe dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación**. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

(...)”.

SEPARACIÓN.

Por último, en cuanto al Subsistema de Separación, se propone establecer en el contenido del artículo 59 de la LSPCAPF, como causa de separación del servidor público de carrera, la rescisión del nombramiento sin responsabilidad para la dependencia, como la rescisión hecha por el propio servidor público cuando peligre su integridad física o psicológica. Su texto actualmente dice:

“Artículo 59.- Para efectos de esta Ley se entenderá por separación del Servidor Público de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.”

Con la modificación que se plantea, quedaría como sigue:

“Artículo 59.- Para efectos de esta Ley **procederá la separación del servidor público de carrera cuando se presentan las causas de rescisión previstas por esta ley o por la terminación de su nombramiento.**”

En concordancia con dicha propuesta, se considera pertinente transformar también el contenido del siguiente numeral:

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

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

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

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

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

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

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

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

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

El cambio de su actual contenido atendería a la necesidad de establecer los motivos por los que procederá la rescisión del nombramiento sin responsabilidad para la dependencia, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 60.- Procederá la rescisión del nombramiento de los servidores públicos de carrera, sin responsabilidad para el Estado, por las siguientes causas:

I. Por sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

II. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones y principios que esta Ley prevé;

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

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

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

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

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

Respecto a las circunstancias por las que se actualizaría la rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el servidor público de carrera se expone la necesidad de adicionar un artículo a la LSPCAPF que las contemple, cuyo texto sería:

“Artículo 60-A.- Son causas de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para el servidor público de carrera, las siguientes:

I. Incurrir el superior jerárquico en actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratos, hostigamientos u análogos en su contra;

II. Incurrir el superior jerárquico en actos que hagan imposible el cumplimiento de la relación laboral;

III. Cuando la dependencia reduzca el sueldo que percibe; y

IV. Cuando exista peligro grave para su seguridad o salud, por carecer la dependencia de condiciones higiénicas o porque no se cumplan las medidas preventivas y de seguridad que las leyes establezcan.”

Ahora bien, en cuanto a la terminación del nombramiento del servidor público, también es pertinente adicionar otro numeral que contemple las causas por las que se presentará dicha figura, así como el pago de marcha a los familiares del servidor público de carrera en caso de defunción, y también el pago de una pensión vitalicia complementaria a la que tengan derecho en términos de la legislación de seguridad social, por jubilación o incapacidad física o mental; tal y como se señala a continuación:

“Artículo 60-B.- Son causas de terminación del nombramiento del servidor público de carrera:

I. Renuncia;

II. Defunción;

III. Jubilación; y

IV. Incapacidad física o mental que haga imposible el desempeño del cargo que desempeñe.

Cuando se actualice la causa prevista en la fracción I, los familiares del servidor público recibirán un pago de marcha por el equivalente a 5 meses de salario, cuando su antigüedad sea de 6 meses a 10 años; de

7 meses cuando sea de 10 a 20 años; y 10 meses cuando sea de 20 años en adelante.

En caso que se presenten las causales previstas por las fracciones III y IV, el servidor público de carrera tendrá derecho a recibir una pensión vitalicia complementaria a la prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consistente en la diferencia entre la pensión a que se refiere el ordenamiento legal antes citado y el salario vigente del servidor público al momento de pensionarse.

Para tal efecto se constituirán planes de pensiones complementarias para la creación de fondos de ahorro, donde las aportaciones del Estado serán equivalentes a las realizadas por los servidores públicos mensualmente.”

Una última adición a la LSPCAPF sería en relación a la propuesta de crear un fondo de ahorro de separación semejante al “seguro de separación individualizado” que actualmente gozan los trabajadores de confianza y que no tiene base legal, mismo que se entregaría al servidor público de carrera que sea separado de su cargo, independientemente de la causa que de origen a la misma (despido injustificado, rescisión o terminación del nombramiento). Ello con la finalidad de que el servidor público de carrera no se vea desprotegido económicamente ante la contingencia que se presenta cuando es separado de su puesto. Así, el artículo señalaría lo siguiente:

“Artículo 60-C.- El Estado, conjuntamente con los servidores públicos de carrera, constituirán un fondo de separación del servicio, que se integrará por las aportaciones que realicen en forma mensual, tanto el Estado como los servidores públicos, equivalente a un porcentaje de su sueldo.

Las cantidades que se recaben con dicho fondo serán entregadas al servidor público de carrera o a sus beneficiarios, una vez que se actualice cualquier causal que de motivo a su separación del sistema”

Finalmente, se propone reformar el contenido del artículo 63 de la multicitada ley, que dispone:

“Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.”

Ello en el sentido de establecer expresamente en la ley que se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, respecto de aquellos aspectos relativos a la separación de los servidores públicos de carrera de la administración pública, no previstos específicamente en la LSPCAPF, de tal manera que su contenido quedaría como sigue:

“Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

Respecto de las cuestiones que tengan relación con la separación de los servidores públicos de carrera no previstas en la presente ley, se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.”

De esta manera es como se plantea modificar el actual funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tomando como base la legislación aplicable, sobre todo respecto de aquellos puntos que al momento de su implementación, han motivado algunos contratiempos y deficiencias, tanto para las dependencias, como para los mismos servidores públicos.

El comentario anterior no resta importancia a la trascendente innovación que representa el sistema del servicio civil, cuya marcha si bien no ha sido la mejor, ha trazado ya la vereda de todo un camino a seguir para lograr obtener una fuerte administración pública que traiga beneficios a la sociedad y que cambie radicalmente el concepto que actualmente se tiene de los burócratas.

Es importante resaltar que lograr perfeccionar y mejorar la operación del servicio profesional de carrera, garantizará que los cambios políticos no incidan en la estabilidad laboral de los servidores públicos, además de que contar con los mejores elementos personales al servicio del Estado, permitirá recobrar la confianza de los gobernados en las instituciones públicas y, con ello, hacer de la función pública un medio de conducción hacia el cumplimiento de los fines gubernamentales en beneficio de la población.

Espero que el presente trabajo haya logrado mostrar que no existe un sistema perfecto que se traduzca en un antídoto mágico para erradicar los vicios que se han acumulado con el paso de los años dentro de nuestra administración pública (nepotismo, compadrazgo, colusión, ineptitud, corrupción), sino que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un procedimiento perfectible y que todavía se requiere de mucho trabajo que realizar en pro de su consolidación, es por ello que deseo que las propuestas planteadas en esta tesis, sirvan de apoyo para fortalecer la Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal a favor de los propios funcionarios públicos así como de la Administración Pública, pero sobre todo, en beneficio de la sociedad.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- A lo largo de muchos años, nuestra nación se caracterizó por carecer de un servicio civil de carrera, y ante tal ausencia, prevaleció el reclutamiento por compadrazgo, nepotismo, colusión, intereses políticos, entre otros rasgos peculiares del sistema de botín.

SEGUNDA.- Muchos fueron los proyectos de ley y programas de gobierno que tenían la buena intención de erradicar el sistema de botín para lograr una profesionalización del aparato gubernamental, sin embargo, fue hasta el 10 de abril de 2003, fecha en que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que se instituyó la carrera administrativa en lo que respecta al sector centralizado.

TERCERA.- La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera tiene su origen directo en la fusión de dos iniciativas de ley presentadas por los Senadores Carlos Rojas Gutiérrez y César Jáuregui Robles, del Partido Revolucionario Institucional y del Grupo Parlamentario Acción Nacional, respectivamente, ambas con el objeto de la creación de un servicio civil de carrera en el interior de la administración pública federal centralizada, para promover la actuación eficiente y eficaz del gobierno en beneficio de la ciudadanía.

CUARTA.- Respecto al desarrollo de la carrera administrativa en Europa, es importante rescatar que Alemania se caracteriza por ser la cuna del funcionario público moderno; por otra parte, Inglaterra, se destaca por contar con un sistema meritocrático y neutralmente político; España, cuya aportación más importante lo constituye el Instituto Nacional de Administración Pública, y por último Francia, que se ha distinguido por contar con una excelente carrera administrativa que encuentra sus cimientos en la Escuela Nacional de Administración Pública.

QUINTA.- En América, el servicio civil también se ha manifestado en varios países, sin embargo, debemos resaltar las aportaciones de los Estados Unidos de América, cuya carrera administrativa al igual que la de Inglaterra se

encuentra cimentada en el sistema de méritos y en la neutralidad política; por su parte, lo más relevante que se destaca de Argentina que cuenta con el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa; en cuanto a Brasil, la experiencia no dio los frutos esperados, en virtud que desde el año de 1989 se suspendió la carrera administrativa en ese país y hasta el momento no se ha vuelto a retomar; finalizando con Venezuela donde también se cuenta con un Sistema Nacional de Administración de Personal, cuyo objeto es crear un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados a la función pública de manera permanente.

SEXTA.- El Estado es una persona jurídica política abstracta, formada por un conjunto de personas asentadas en un espacio geográfico y organizado políticamente con un gobierno dotado de soberanía, regulado por un cuerpo jurídico cuya finalidad es velar por el bien común de sus integrantes.

SÉPTIMA.- A su vez, el Estado ejerce sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) a través de lo que se denomina función pública, misma que se desarrolla en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

OCTAVA.- Ahora bien, la función pública del Estado se lleva a cabo por los servidores públicos, y el servicio civil constituye uno de los medios idóneos para su preparación y profesionalización, con la finalidad de eficientar y mejorar los servicios y gestiones estatales.

NOVENA.- El fundamento constitucional del servicio civil de carrera en los Estados Unidos Mexicanos se encuentra establecido en el artículo 73, fracciones X y XXX, en relación con el diverso 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Federal.

DÉCIMA.- Son diversos los dispositivos legales que sirven como marco legal a la carrera administrativa en la Administración Pública Federal Centralizada, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Planeación, pero principalmente, es en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la

Administración Pública Federal y su Reglamento, donde se encuentra la base legal del servicio civil de carrera.

DÉCIMA PRIMERA.- De acuerdo con la legislación relativa, el sistema del servicio profesional de carrera, sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la administración pública federal centralizada para beneficio de la sociedad; de igual forma, sirve para atraer, retener, motivar y formar a los mejores funcionarios en el servicio público, garantizando que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que sea políticamente neutra así como un factor estratégico de la competitividad del país

DÉCIMA SEGUNDA.- El Sistema del servicio profesional de carrera cuenta con dos estructuras: la funcional y la orgánica. La primera de ellas es la referente a los siete subsistemas que son:

. SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, encargado de determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública Centralizada;

. SUBSISTEMA DE INGRESO, relativo a los procesos de reclutamiento y selección de los aspirantes a un cargo público (nivel enlace a dirección general);

. SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL, referente a las trayectorias profesionales (horizontal o vertical) de los servidores públicos al interior de la administración pública con base en el mérito;

. SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES, relacionado con la actualización y certificación de los funcionarios públicos en el cargo que desempeñen con el objeto de mejorar la calidad en el servicio público;

. SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, evalúa el desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, para otorgar ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar su estabilidad laboral;

. SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN, vinculado con la suspensión temporal de las labores de los funcionarios de carrera, así como con los procedimientos de su separación del sistema;

. SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN, encomendado de vigilar la operación del sistema en su conjunto e implementar los mecanismos para su perfeccionamiento.

La estructura orgánica del sistema se integra por los órganos que llevan a cabo la operación de los siete subsistemas antes mencionados y son:

. LA UNIDAD DE SERVICIO PROFESIONAL Y RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL dirige, coordina y evalúa el funcionamiento del Sistema, además de tramitar y resolver los medios de defensa que se interpongan en contra de las determinaciones de los demás órganos del sistema;

. EL CONSEJO CONSULTIVO, órgano de apoyo que emite opiniones, estudia, propone y recomienda acciones que faciliten o corrijan la aplicación del sistema para su perfeccionamiento;

. LOS COMITÉS TÉCNICOS DE PROFESIONALIZACIÓN Y SELECCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS, cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de las Dependencias;

. LAS DIRECCIONES GENERALES DE RECURSOS HUMANOS DE CADA DEPENDENCIA, colaboran con la USPRH y los CTPS's en la operación del sistema en cada dependencia.

DÉCIMA TERCERA.- Como cualquier sistema que inicia su operación, el servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de nuestro país, ha tenido algunas inconsistencias jurídicas en su implementación, ello a raíz de que su complejidad ha permitido la existencia de espacios en la ley que permiten un tanto la desviación del objeto para el que fue creado, concretamente en lo concerniente al ingreso, a la permanencia y a la separación de los servidores públicos.

DÉCIMA CUARTA.- Respecto al procedimiento de reclutamiento para ingresar al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, la ley señala que se llevará a cabo a través de concursos públicos abiertos, tanto para las plazas de primer nivel de ingreso (enlace) como para las de los niveles superiores (jefatura a dirección general), que se generen en cada dependencia, situación que ha provocado una incorrecta aplicación en perjuicio de los servidores públicos de carrera y de las dependencias, toda vez que los órganos encargados de operar el subsistema de ingreso están obligando a los servidores públicos que ya están dentro del sistema y que pretenden acceder a un puesto de mayor nivel jerárquico, a tener que pasar nuevamente por el “filtro” de reclutamiento, cuestión que implica invertir tanto en tiempo como en insumos para llevar a cabo el concurso respectivo, además que no se reconoce realmente un derecho de preferencia para aquellos servidores públicos de carrera que ya tienen dicha calidad y por lo tanto, han demostrado ser aptos para desempeñar un cargo público y que cuentan con la experiencia laboral al interior de la dependencia que requiere cubrir la plaza.

Al respecto se propone reformar la LPCAPF, específicamente en los que respecta a los artículos 24 y 26, en el sentido de que existan dos vías de ingreso a un cargo dentro de la administración pública: una relativa a las plazas de primer nivel de ingreso (enlace) que se realice a través de concursos públicos abiertos; y la otra mediante concursos internos que se efectúen en la dependencia que requiera ocupar la plaza vacante en cuanto a las plazas de jefatura a dirección general, en cuyo caso sólo se llevarán a cabo exámenes de

selección a aquellos servidores públicos que aspiren al puesto, siempre y cuando acrediten tener el perfil para ello y que sus evaluaciones en el desempeño sean sobresalientes. Ahora bien, si al interior de la dependencia no existe alguna persona con el perfil, o bien, que teniéndolo no acredite el examen de selección, entonces se declararía desierto el concurso, procediéndose entonces a realizar el concurso público abierto.

La anterior propuesta tiene la finalidad de ahorrar los costos que implica para las dependencias el realizar el concurso público abierto, además que se establecería un derecho de preferencia para aquellos servidores públicos de carrera que ya están dentro del sistema, lo que también funcionaría como un incentivo para fomentar una verdadera carrera administrativa al interior de la administración pública y así retener a aquellas personas que realmente tengan la vocación de servidor público aprovechando su talento y evitando su egreso del sector público.

Otra problemática que se presenta respecto al subsistema de ingreso, es que la LSPCAPF no prevé algún mecanismo para asegurar la transparencia de los resultados de las evaluaciones que se realizan en el procedimiento de selección, ni mucho menos que obligue a los órganos que lo ejecutan a que funden y motiven los resultados que dan motivo a la eliminación de los participantes en el concurso respectivo, lo que suscita que las personas que participan en dicho concurso, se encuentren en un notorio estado de indefensión.

El planteamiento que se propone para contrarrestar lo anterior consiste en reformar el artículo 32 de la LSPCAPF en el aspecto de obligar a los Comités de Selección a que funden y motiven aquellos resultados que den motivo a la eliminación de los participantes y así dotar de certeza jurídica los resultados del procedimiento de selección, garantizando su transparencia y objetividad.

DÉCIMA QUINTA.- En cuanto a la permanencia de los servidores públicos de carrera en la administración pública se han presentado las siguientes insuficiencias legales:

Respecto al subsistema de desarrollo profesional la ley dispone que para acceder a un puesto de mayor nivel jerárquico, es necesario agotar los procedimientos de reclutamiento y selección, situación que como ha quedado precisada en la conclusión que precede, acarrea un obstáculo para aquellos servidores públicos de carrera que deseen obtener un cargo superior, además del costo que implica para las dependencias el realizar ambos procedimientos.

En relación a lo anterior se propone reformar el artículo 37 de la LSPCAPF estableciendo expresamente que para acceder a un cargo superior sólo se realizará la etapa de selección mediante concursos al interior de la dependencia. Con esta medida se intenta motivar el esfuerzo, la capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos y así permitir alternativas de superación institucional, profesional y personal dentro de la administración pública, fundándose así una verdadera carrera administrativa al interior de la dependencia.

Dentro del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades existe otra problemática en la ejecución del mismo, en atención a que los cursos que actualmente se imparten para certificar a los servidores públicos sólo se han limitado a enseñarles actividades de autodesarrollo profesional, sin instruirlos en materias que realmente se requieran para actualizar sus conocimientos técnicos y les sirvan para desempeñar de mejor manera sus labores en el área administrativa de que se trate; al respecto se hace notar otra deficiencia en su operación debido a que los cursos se imparten vía internet a través del portal “@campusmexico”, no son los idóneos para preparar a los servidores públicos porque existen materias que dada su complejidad requieren de un acercamiento directo entre el instructor y el instruido para que exista una mejor comprensión de los mismos. Aparte de ello, no existe uniformidad en cuanto al contenido de los cursos que ofrecen las diversas universidades

autorizadas, y tampoco hay congruencia con las evaluaciones que se aplican al respecto.

En ese orden de ideas, se plantea la modificación de los artículos 13, 44 49 y 52 de la LSPCAPF para dotar al INAP de mayores facultades para profesionalizar a los servidores públicos, en colaboración con otras instituciones especializadas; además de que los cursos y evaluaciones relativas deberán ceñirse a los planes de certificación registrados ante la Secretaría de la Función Pública, lo anterior para procurar una preparación más objetiva y eficaz del servidor público.

Finalmente, en el Subsistema de Evaluación del Desempeño, el mecanismo que prevé la ley para llevar a cabo dichas evaluaciones es demasiado complejo y somete a los servidores públicos de carrera a ser evaluados en su desempeño en dos ocasiones al año y la posibilidad de otorgar estímulos a los servidores públicos de carrera con un desempeño sobresaliente, se encuentra supeditada a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para corregir esas insuficiencias, se propone la modificación de los numerales 55 y 57 de la ley de la materia para que exista una partida presupuestal destinada a brindar incentivos a los servidores públicos cuyo desempeño sea sobresaliente y que sólo exista una evaluación anual objetiva y realizada por un comité imparcial (CTPS) que se aplicara al término del ejercicio fiscal de que se trate.

DÉCIMA SEXTA- En lo referente al subsistema de separación, encontramos que no obstante el mandamiento del artículo 10, fracción X de la LSPCAPF que prevé la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera, además de que actualmente no tiene base constitucional, omite señalar en forma expresa como se determinará la indemnización a que tienen derecho en caso de ser separados en forma injustificada y ni siquiera remite de manera supletoria a la Ley Federal del Trabajo para subsanar dicha laguna jurídica.

Aparte de lo anterior, tampoco hace la diferencia entre las causas de separación, tanto justificadas (rescisión de nombramiento sin responsabilidad para la dependencia o para el servidor público) como de terminación del nombramiento, en virtud que el artículo 60 engloba en general todas las causas que den motivo a la separación del servidor público.

Para corregir tal situación y con independencia de hacer patente la necesidad de reformar también el artículo 123 Constitucional, apartado B, en su fracción XIV para garantizar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se expone la posibilidad de contemplar dentro de la LSPCAPF, las causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el Estado o para el servidor público, como las que originen la terminación del nombramiento. Asimismo, también se propone remitir supletoriamente a la Ley Federal del Trabajo para subsanar cualquier deficiencia legal que tenga que ver con la separación de los servidores públicos de carrera. En consecuencia, se considera pertinente la reforma de los artículos 60 y 63 así como la adición de los artículos 60-A y 60-B, todos de la ley en estudio.

Por otra parte, la ley no prevé ningún tipo de protección económica para los familiares de los servidores públicos de carrera cuando éste fallezca; ni mucho menos la posibilidad de otorgar una pensión para garantizar su retiro digno del aparato gubernamental, o bien, en caso que llegasen a sufrir alguna discapacidad física o mental durante su encargo.

Al respecto, se propone adicionar un artículo 60-B a la actual LSPCAPF en el que se disponga un pago de marcha a los familiares del servidor público en caso de fallecimiento; y en caso de invalidez física o mental o de jubilación, se plantea el beneficio de recibir una pensión vitalicia complementaria a la que consagra la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que consistirá en la diferencia entre la pensión que reciben en términos de la ley antes citada y el salario vigente del servidor público al momento de pensionarse, considerando pertinente la creación de planes de pensiones complementarias para la constitución de fondos de ahorro

donde el Estado participará aportando otro tanto igual al que realice el servidor público.

Además, se propone adicionar un artículo 60-C a la LSPCAPF para prever un fondo de ahorro de separación de los servidores públicos de carrera, similar al “seguro de separación individualizado”, constituido por aportaciones mensuales que realicen tanto los servidores públicos, como el propio Estado, por el equivalente a un porcentaje de su sueldo, mismo que se entregará al servidor público de carrera que sea separado de su cargo, independientemente de la causa que de origen a la misma (despido injustificado, rescisión o terminación del nombramiento) con la finalidad de protegerlo económicamente ante la contingencia que se presenta cuando es separado de su puesto.

Para que las anteriores propuestas no impacten negativamente en el presupuesto federal, se expone que dichos gastos sean financiados con los ingresos que se obtengan por concepto de excedentes petroleros obtenidos en el ejercicio fiscal.

DÉCIMA SEPTIMA- La importancia de consolidar el servicio profesional de carrera en los Estados Unidos Mexicanos, radica en que toda administración pública que pretenda mejorar su gestión, debe contar con un servicio civil acorde a las necesidades de la sociedad, y que su correcta implantación obviamente repercutirá en beneficio de la misma, del aparato gubernamental y de los propios servidores públicos.

APÉNDICE

“**Jurisprudencia**; Séptima Época; Cuarta Sala; Semanario Judicial de la Federación, 175-180 Quinta Parte, Página: 68.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Volúmenes 121-126, página 92. Amparo directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. Cinco votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Volúmenes 139-144, página 54. Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Jorge Landa.

Volúmenes 145-150, página 65. Amparo directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. Cinco votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Volúmenes 169-174, página 46. Amparo directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Volúmenes 175-180 página 44. Amparo directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1983. Cinco votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán.”

“**Tesis aislada**; Novena Época; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Octubre de 2003; Tesis: 2a. CXVI/2003; Página: 64.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTICULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, así como el derecho a sindicalizarse a que se refiere la fracción X, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales

limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede ser restringido, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, los seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.

Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.“

“**Tesis aislada**; Novena Época; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Octubre de 2003; Tesis: 2a. CXV/2003; Página: 66.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, DERIVADA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA EL DESEMPLEO ESTABLECIDO EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado limiten los derechos de trabajadores de confianza respecto a la estabilidad en el empleo, no viola el derecho a ser protegido contra el desempleo previsto en el artículo 23, punto 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de que la falta de estabilidad que caracteriza a dichos trabajadores no propicia el desempleo, sino que tiende a salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, las cuales podrían verse afectadas si el Estado tuviera que reinstalar a servidores públicos de confianza en perjuicio de la buena marcha de su actividad.

Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.“

“**Tesis aislada**; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Febrero de 2003; Tesis: 1a. VI/2003 Página: 217.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE LOS EXCLUYE DE SU APLICACIÓN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, al excluir a los trabajadores de confianza de la aplicación de la propia ley, no transgrede la garantía de estabilidad en el empleo consagrada en la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si bien es cierto que en las diversas fracciones que integran el apartado B de este precepto constitucional se establecen las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, a través de la ley reglamentaria correspondiente, así como los derechos que tienen, también lo es que tales derechos se prevén a favor de dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, y al señalar en su fracción XIV que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, está limitando los derechos laborales de este tipo de trabajadores, lo que implica que los derechos que otorgan las doce primeras fracciones del apartado B del mencionado precepto constitucional, serán aplicables a los trabajadores de base, ya que es en ellas donde se regulan los derechos de este tipo de trabajadores y no para los de confianza. Es decir, la calidad laboral de estos últimos, aun cuando se encuentra reconocida por la citada fracción XIV, al establecer que gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, porque se trata de un derecho que no puede ser restringido, sino que debe hacerse extensivo a las condiciones laborales de cualquier trabajador, según las cuales preste sus servicios, así como de los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, porque se trata de medidas de protección de carácter general, los excluye de los derechos colectivos que consagra la propia Ley Fundamental y, en cuanto a la relación de trabajo individual, de las normas que protegen al trabajador de base en la estabilidad en el empleo, por lo que el derecho a solicitar la reinstalación ante un despido injustificado, corresponde únicamente a los trabajadores de base y no a los de confianza, pues a éstos ese derecho no les fue reconocido por el Constituyente, de manera que el hecho de que la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, no haga referencia expresa de su aplicación a trabajadores de base, ni excluya a los de confianza, no significa que los derechos en ella previstos sean atribuibles a estos últimos, ya que basta considerar lo dispuesto en la fracción XIV del mencionado apartado para determinar que por exclusión de esta fracción quedan al margen del derecho que otorga la fracción IX.

Amparo directo en revisión 1399/2002. Horacio Mitre Montero. 30 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.”

“**Tesis aislada**; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Diciembre de 2002; Tesis: I.13o.T.11 L; Página: 831.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, AL EXCLUIR A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Al prever la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la exclusión de los trabajadores de confianza de ese régimen en su

artículo 8o., no transgrede la garantía de seguridad jurídica contenida en la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional. Ello, porque de una interpretación armónica y sistemática de las fracciones que conforman dicho apartado, se desprende que si bien la fracción IX establece que los trabajadores al servicio del Estado sólo podrán ser cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, que en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación o indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal y que en casos de supresión de plazas tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente, dicha disposición debe entenderse en el contexto integral de las fracciones que conforman el apartado referido, es decir, partiendo de la existencia de trabajadores de base y de confianza, que las fracciones I a XI contemplan los derechos mínimos que deben recibir esos trabajadores derivados del salario, de la seguridad social y del derecho de asociación a cambio de la prestación de sus servicios; de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos laborales que puedan ocurrir entre los titulares de las dependencias que conforman los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, y dentro de los cuales no pueden quedar comprendidos los casos de exclusión que se precisan en las fracciones XII, XIII y XIV, relativas a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; los miembros de los cuerpos de seguridad pública, militares, marinos y personal del servicio exterior que se rigen por sus propias leyes; y los trabajadores de confianza, respectivamente. De ahí que si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional precisa que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y su postulado se refleja en la hipótesis contenida en el artículo 5o. de la ley reglamentaria de dicho apartado, y en su numeral 8o. se excluye del régimen de esa ley a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., esta disposición no transgrede la garantía de seguridad jurídica establecida en la Carta Magna.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 18433/2002. Marco Antonio Alvarado Curiel. 18 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Landa Razo. Secretario: Juan Antonio Ávila Santacruz.”

“**Tesis aislada**; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IV, Diciembre de 1996; Tesis: I.5o.T.85 L; Página: 474.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO TENGAN DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, LES SON ACCESIBLES LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD PRESTADA. Si bien de los numerales 5o. y 8o. del código burocrático se desprende que los empleados de confianza no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el trabajo, en modo alguno aluden a las prestaciones a que tienen derecho por el desempeño de sus labores; por lo tanto, si la responsable condena a la dependencia a solventar tales prestaciones, ello jamás irroga perjuicio al demandado.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 9255/96. Registro Agrario Nacional. 9

de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretario: Marco Tulio Burgoa Domínguez.”

“**Tesis aislada**; Octava Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación, XIV, Julio de 1994, Página: 852.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Los trabajadores al servicio del Estado, de confianza, no están protegidos por el artículo 123 constitucional, apartado "B"; sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, mas no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 181/88. Ezequiel Guevara Hernández. 30 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Núñez Rivera.”

“**Tesis aislada**; Octava Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación, XIII, Abril de 1994, Página: 457.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", fracción XIV, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 294/93. Lucio Reyes de Jesús. 2 de diciembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Raya Arredondo. Secretario: José Luis Arrollo Alcántar.”

“**Tesis aislada**; Octava Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación, X, Septiembre de 1992, Página: 390.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. CARECEN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, Y POR ENDE A LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE ESTE. Aun cuando el Tribunal de Arbitraje tiene competencia legal para dirimir las controversias que se susciten entre los poderes del estado, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados y sus servidores, no se debe perder de vista que el análisis del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción IX, se evidencia que las prestaciones de indemnización de tres meses de salario, o la reinstalación y el pago de salarios caídos, son prestaciones que se derivan del derecho de los trabajadores a la

estabilidad en el empleo, por no poder ser despedidos del mismo sino por causa justificada; luego, si como se deduce de la diversa fracción XIV del propio numeral constitucional citado, el quejoso carece de dicho derecho por ser trabajador de confianza, evidentemente no puede demandar el pago de prestaciones que se derivan del derecho a la estabilidad en el empleo, del que carece por disposición constitucional y así preverlo el estatuto jurídico mencionado, que recoge los principios contenidos en la carta magna por cuanto a las relaciones laborales de los estados y municipios con sus servidores.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 103/92. Guzmán Troche González. 21 de Mayo de 1992. Mayoría de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Francisco Javier Rebolledo Peña. Disidente: José Angel Mandujano Gordillo.”

“**Tesis aislada**; Octava Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación, III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, Página: 838.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION FEDERAL EN CUANTO A SU ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Aun cuando el artículo 123 de la Constitución Federal, apartado B, en su fracción XII, determina que los conflictos individuales de los trabajadores serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación de Arbitraje, sin decir si se refiere sólo a los trabajadores de base, como el propio precepto en su fracción XVI, que es el único que se refiere a los cargos de confianza, establece expresamente que quienes lo desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, se observa que limitativamente señala los derechos de los trabajadores de confianza de entre todos los que las fracciones anteriores del precepto constitucional conceden a los trabajadores en general, que son los de base, ya que de lo contrario no habría diferencia entre esas dos categorías, por lo tanto la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que los trabajadores de confianza tengan en forma semejante a los de base, además de que el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B constitucional determinan que quedan excluidos del régimen de esa ley, los empleados de confianza; en consecuencia, cuando se rescinde su relación laboral, no pueden ocurrir a tribunales de arbitraje, por lo que deben acudir al juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO. Amparo en revisión 693/88. Adriana Rebeca Jarquín Mendoza. 6 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Robustiano Ruiz Martínez. Secretaria: Ruth Ramírez Núñez.”

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. “Derecho Burocrático Mexicano”. Edit. Porrúa. México. 1995.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. 14ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1999.
- 3.- ACKERMAN, Mario. “Trabajadores del Estado en Iberoamérica” Edit. Porrúa. México. 1999.
- 4.- CANCELLER DEL DUCADO DE LANCASTER. “Desarrollo y formación de los funcionarios Públicos en el Reino Unido. Marco de Acción”. Ministerio de Administraciones Públicas, INAP. Inglaterra. 1997.
- 5.- CEJUDO MARTINEZ, Guillermo Miguel. “Dos décadas de Reforma al Gobierno. El cambio en las políticas de gestión pública en México”. INAP. México. 2002.
- 6.- CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Mexicana”. INAP. México. 1985.
- 7.- ESCOLA, HÉCTOR Jorge. “Compendio de Derecho Administrativo”. Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1990.
- 8.- FUENTETEJA PASTOR, Jesús Ángel. “La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña”. Madrid. Civitas. 1996.
- 9.- GALINDO CAMACHO, Miguel. “Derecho Administrativo” Tomo I, Edit. Porrúa. México. 1995.
- 10.- GONZALEZ URIBE, Héctor. “Teoría Política”. 10ª. ed. Edit. Porrúa. México. 1996.
- 11.- GUERRERO, Omar. “El funcionario, el diplomático y el juez”, INAP. México. 1998.

12.- GUERRERO, Omar. "La Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa ". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003.

13.- GUERRERO, Omar. "La Nueva Gerencia Pública". Edit. Fontamara. México. 2004.

14.- GUERRERO, Omar. "Teoría Administrativa del Estado". Edit. Oxford. México. 2000.

15.- HARO BELCHEZ, Guillermo. "¿Cómo servir mejor a los ciudadanos?". INAP. México. 1999.

16.- HARO BELCHEZ, Guillermo. "Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas". INAP. México. 2000.

17.- LASO VALLEJO, Gregorio. "La función pública en Inglaterra" Publicaciones del Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios. México. 1965.

18.- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. "Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?" Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. México. 2005.

19.- MORALES PAULIN, Carlos A. "Derecho Burocrático". Edit. Porrúa. México. 1995.

20.- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano". Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

21.- REYNOSO CASTILLO, Carlos. "Curso de Derecho Burocrático". Edit. Porrúa. México. 1999.

22.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo". 2ª. ed. Edit. Porrúa. México. 2000.

23.- SALYANO RODRÍGUEZ, Raúl. "El Servicio Civil de Carrera. Memoria ciclo de conferencias Hacia una Nueva Cultura Administrativa". Instituto de Administración Pública de Sinaloa, A.C. México. 1995.

24.- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". 24ª. ed. Edit. Porrúa. México. 2003.

25.- SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado". 15ª. ed. Edit. Porrúa. México. 2000.

26.- TAMAYO DE KING, Martha S. "La profesionalización del Servidor Público". Instituto de Administración Pública de Sinaloa, A.C. México. 1995.

LEGISLACIÓN.

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.- LEY DE PLANEACIÓN.

3.- LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

4.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

5.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

6.- LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

7.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

8.- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

9.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

JURISPRUDENCIA.

1.- IUS 2005. Junio 1917-Diciembre 2005. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.

DICCIONARIO Y ENCICLOPEDIAS.

1.- DE PINA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. 23 ed. Edit. Porrúa. México, 1996.

2.- NAVA NEGRETE, Alfonso. “Diccionario Jurídico Mexicano”. 2ª ed. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1987.

DOCUMENTOS.

1.- COLES JAMES, Kay. “El mérito modernizador en el servicio civil de Estados Unidos”, 5º. Foro Global de Reinversión del Gobierno. México. Noviembre 2003.

2.- KLINGNER, Donald E. y Dahlia B. Lynn. “Más allá del Servicio Público de Carrera: Los paradigmas nacientes en los Estados Unidos”. Revista de Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Núm. 4. México, Segundo Semestre de 2005.

3.- BECHTEL Marie–Françoise. Consejera del Estado de Francia. “El rumbo de la reinversión del gobierno”, 5º. Foro Global de Reinversión del Gobierno. México. Noviembre 2003.

4.- ROMERO RAMOS, Eduardo. “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”. Revista de Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Núm. 4. México, Segundo Semestre de 2005.

5.- SALAS, EDUARDO Arturo. “Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño y gestión del Servicio Civil en Argentina”. Revista de Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Núm. 4. México, Segundo Semestre de 2005.

6.- WALLACE INGRAHAM, Patricia. “¿Me estás hablando a mí? Las limitaciones de la rendición de cuentas en el Servicio Público de Carrera Norteamericano” Revista de Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Núm. 4. México, Segundo Semestre de 2005.

ABREVIATURAS.

APF	Administración Pública Federal.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
DGRH	Dirección General de Recursos Humanos.
CTPS	Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LSPCAPF	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
PAN	Partido Acción Nacional.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
RLSPCAPF	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
RUSP	Registro Único de Servidores Públicos.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPC	Servicio Profesional de Carrera.
USPRH	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.