


GUILLERMO HARO BELCHEZ



Aportaciones
para la Reforma
de la Función
Pública en México

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Instituto Nacional de Administración Pública de España

**APORTACIONES PARA LA REFORMA
DE LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO**

APORTACIONES PARA LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

GUILLERMO HARO BELCHEZ
Doctor en Derecho
por la Universidad
de Alcalá de Henares

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

ADMINISTRACION PUBLICA
EN AMERICA LATINA

NIPO: 329-88-011-4

ISBN: 84-7088-458-1

Depósito legal: M. 15.751-1988

Imprenta FARESO, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid

A mis padres

INDICE GENERAL

	<i>Págs.</i>
NOTA PREVIA	9
PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS	13
PROLOGO	15
INTRODUCCION	27

PRIMERA PARTE INTRODUCCION

CAPÍTULO ÚNICO: ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES	49
1. <i>La época colonial</i>	51
1.1. Las Leyes de Indias	51
2. <i>El México independiente</i>	56
2.1. El Decreto Constitucional para la Libertad Mexicana sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814	60
2.2. La Constitución de 1824	62
2.3. Las Bases Constitucionales de 1836	64
2.4. La Constitución de 1857	67
3. <i>El México contemporáneo</i>	74
3.1. La Constitución Mexicana de 1917	74
3.1.1. El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil	77
3.1.2. Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y 1941 ...	79
3.1.3. La Adición del Apartado B al Artículo 123 y la LFTSE	81
3.2. Los Intentos de Reforma a partir de la década de los 60	83

SEGUNDA PARTE EL DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO I: LA FUNCION PUBLICA NORTEAMERICANA	109
1. <i>Evolución inicial (1789-1861)</i>	111
1.1. El Triunfo del Spoils System	115
1.2. El Ocaso del Spoils System. Antecedentes de la Reforma de 1883	118
2. <i>La Pendleton Act de 1883</i>	121
2.1. El Nacimiento y Extensión del Merit System. 1883-1932	122
2.2. El "New Deal" de Roosevelt	124
2.3. La Segunda Guerra Mundial	125
2.4. La Administración Eisenhower	126
2.5. De Kennedy a Nixon	126
3. <i>La Reforma del Presidente Carter 1978</i>	128
4. <i>Reagan</i>	131
5. <i>Características de la Función Pública actual</i>	131
5.1. La Incidencia del Sistema Presidencial	132
5.2. El Servicio Ejecutivo Superior	139
CAPÍTULO II: LA FUNCION PUBLICA INGLESA	143
1. <i>Desde el principio del siglo XIX al Informe Fulton</i>	145
2. <i>El Informe Fulton</i>	155
3. <i>El Civil Service inglés actual</i>	157
3.1. Notas Relativas a la Selección y Promoción de los Funcionarios en Inglaterra	171
CAPÍTULO III: LA FUNCION PUBLICA FRANCESA	175
1. <i>Evolución Histórica hasta la Reforma Socialista de 1983</i>	177
2. <i>La Reforma Socialista 1983-84</i>	182
3. <i>Principales rasgos de la Función Pública actual</i>	189
3.1. Composición y Situación Jurídica del Personal de la Administración	189

3.2. La Organización General de la Función Pública.....	192
3.3. La Estructura de la Función Pública	195
3.4. El Desarrollo de la Carrera del Funcionario.....	199
3.4.1. El Reclutamiento.....	200
3.4.2. Las Calificación y el Ascenso del Funcionario.....	203
3.4.3. El Sistema de Carrera Típico Francés.....	205
CAPÍTULO IV: LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA	207
1. <i>Las grandes etapas de Formación anteriores al siglo XIX</i>	209
2. <i>El Estatuto de López Ballesteros 1827-1828</i>	212
3. <i>La Reforma de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852</i>	215
4. <i>El Estatuto de Maura de 1918</i>	218
5. <i>La etapa franquista. La Reforma de 1963-64</i>	222
6. <i>La etapa Constitucional</i>	229
7. <i>La Reforma Socialista. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública 1984</i>	231
8. <i>Características de la Función Pública actual</i>	236
8.1. El Personal al Servicio de la Administración Pública.....	236
8.2. Concepto y Clases de Funcionarios Públicos.....	237
8.3. Organos Superiores en Materia de Personal.....	242
8.4. Los Cuerpos de Funcionarios (Ordenación).....	247
8.5. Selección, Formación y Perfeccionamiento	257
8.6. Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional	262
8.7. Articulación entre la Función Pública del Estado y la de las CC. AA.	268
9. <i>Articulación entre la Función Pública del Estado y la de las CC. AA.</i>	212
TERCERA PARTE	
ORGANIZACION POLITICA	
Y FUNCION PUBLICA EN MEXICO	
CAPÍTULO I: LA ORGANIZACION POLITICA DEL ESTADO MEXICANO.....	273
1. <i>El Sistema Federal</i>	277
2. <i>Las Formas de Organización Administrativa Federal</i>	278
3. <i>El Régimen de la Centralización Administrativa Federal</i>	288
3.1. El Poder Ejecutivo Federal.....	289
4. <i>La Descentralización Administrativa</i>	294
4.1. El Municipio	297
5. <i>Las Entidades Federativas o Estados Federados</i>	304
CAPÍTULO II: EL BLOQUE NORMATIVO APLICABLE: EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SUS LEYES DE DESARROLLO.....	307
1. <i>La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) Reglamentaria del Apartado B</i>	312
1.1. Introducción.....	312
1.2. El Apartado B.....	316
1.3. Contenido y Ambito de Aplicación de la LFTSE	317
2. <i>La Ley Federal del Trabajo (LFT) Reglamentaria del Apartado A</i>	319
2.1. Introducción.....	319
2.2. Los Supuestos de Aplicación de la LFT a Entes Públicos.....	321
CAPÍTULO III: CARACTERISTICAS GENERALES DE LA FUNCION PUBLICA MEXICANA	327
1. <i>Introducción</i>	329
2. <i>Naturaleza de las Relaciones entre el Estado y sus Servidores</i>	330
2.1. En General	330
2.2. La Cuestión en Derecho Mexicano.....	342
3. <i>La Dispersión en el Empleo Público Mexicano</i>	357
4. <i>Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado</i>	361
4.1. La Confusión Terminológica o "Selva Semántica".....	361
4.2. La Clasificación de la LFTSE.....	375

5. Principales rasgos estructurales.....	386
5.1. Una Organización Desinformalizada.....	386
5.2. Una Organización Fragmentada.....	387
5.3. Una Organización Desprofesionalizada.....	389
5.4. Una Organización Verticalizada.....	390
5.5. Una Organización Descompensada.....	390

CUARTA PARTE
DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA
DE LA FUNCION PUBLICA MEXICANA

CAPÍTULO I: LA NECESIDAD DE UN NUEVO ESTATUTO JURIDICO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MEXICANOS.....	397
1. <i>Elementos para una Clarificación Terminológica como Premisa: Para una Nueva Clasificación.....</i>	399
2. <i>La Vigente Legislación de Funcionarios y la Necesidad de su Reforma.....</i>	413
2.1. Planteamiento del Problema: la Diversidad Legislativa Actual.....	415
2.2. La Elaboración del Nuevo Estatuto: Principios Inspiradores.....	420
2.3. Contenido del Estatuto.....	423
2.3.1. Ambito de Aplicación.....	425
2.3.2. Coordinación y Dirección.....	425
2.3.3. Selección e Ingreso.....	426
2.3.4. Provisión de Puestos.....	426
2.3.5. Sistema de Estructuración de la Función Pública.....	427
2.3.6. Formación y Perfeccionamiento.....	428
2.3.7. Los Derechos de los Funcionarios Públicos.....	428
2.3.7.1. Derecho a la Inamovilidad o Estabilidad.....	429
2.3.7.2. Derecho a la Carrera.....	430
2.3.7.3. Derechos Económicos (Remuneración).....	430
2.3.7.4. Derecho al Descanso (Permisos y Licencias).....	431
2.3.7.5. Derecho a Premios, Honores y Consideraciones.....	431
2.3.7.6. Derecho a la Seguridad Social.....	432
2.3.7.7. Derecho a Sindicación y Huelga.....	432
2.3.8. El Régimen de Responsabilidades y el Régimen Disciplinario.....	433
2.3.9. Incompatibilidades.....	435
2.4. Funcionarios y Personal Excluido de su Ambito de Aplicación.....	437
3. <i>Homogeneización de la Función Pública de la Federación y la de las Entidades Federativas y sus Municipios.....</i>	440
3.1. Posibilidades de la Fórmula: Legislación Básica y Legislación de Desarrollo.....	440
3.2. El Artículo 115, Fracción IX, Constitucional.....	443
3.3. Organos de Coordinación.....	444
3.4. La Posibilidad de la Movilidad.....	445
CAPÍTULO II: ORGANOS CON COMPETENCIA EN LA FUNCION PUBLICA MEXICANA.....	447
Sección primera: <i>La Organización Actual.....</i>	449
1. <i>El Congreso de la Unión.....</i>	449
2. <i>El Presidente de la República.....</i>	450
3. <i>La Secretaría de Programación y Presupuesto.....</i>	457
4. <i>La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.....</i>	461
5. <i>La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.....</i>	465
6. <i>Las Comisiones Mixtas de Escalafón.....</i>	467
7. <i>El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....</i>	468
8. <i>Otros Organos Competentes.....</i>	471
Sección segunda: <i>Propuestas de Reforma.....</i>	473
1. <i>La Reforma del Artículo 89 Constitucional.....</i>	473
2. <i>Unificación de los Organos de la Función Pública Mexicana.....</i>	483
3. <i>Hacia una Nueva Organización de la Función Pública.....</i>	491

CAPÍTULO III: SELECCION, FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO: HACIA UNA FUNCION PUBLICA PROFESIONALIZADA	507
1. <i>Importancia del Tema</i>	509
2. <i>La normativa Constitucional: el Artículo 123 Constitucional, Fracción VII</i>	514
3. <i>Evolución del Desarrollo de la Normativa Constitucional</i>	518
4. <i>Obstáculos para el Establecimiento de un Sistema Racional de Selección</i>	522
5. <i>La Reforma Constitucional y la Nueva Ley de Funcionarios</i>	526
6. <i>Los Nuevos Sistemas de Selección</i>	528
6.1. <i>La Oposición</i>	530
6.1.1. <i>Fases del Procedimiento del Sistema de Oposición</i>	531
6.2. <i>El Concurso</i>	589
6.3. <i>El Concurso-Oposición</i>	540
6.4. <i>Ventajas e Inconvenientes del Sistema de Oposición. Aplicación en México</i>	541
7. <i>El Papel del INAP</i>	549
8. <i>La Formación y el Perfeccionamiento de los Funcionarios Públicos</i>	550
CAPÍTULO IV: LA ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN EL EMPLEO PUBLICO.....	557
1. <i>El Reconocimiento del Derecho al cargo para los Funcionarios: Una Desigual Situación Actual</i>	559
2. <i>Problemas de la Implantación de la Estabilidad en México</i>	564
CAPÍTULO V: ESTRUCTURA DE LA FUNCION PUBLICA (SISTEMA DE CUERPOS VERSUS SISTEMA DE PUESTOS DE TRABAJO)	569
1. <i>Una Necesaria Reflexión Teórica. Los Sistemas de Estructuración de los Funcionarios Públicos</i>	571
1.1. <i>El Sistema de Empleo</i>	573
1.2. <i>El Sistema de Carrera</i>	577
2. <i>La Organización de la Burocracia Mexicana</i>	581
3. <i>La Permanencia de un Sistema Híbrido de Estructuración para los Funcionarios Públicos Mexicanos</i>	586
3.1. <i>La Creación de Algunos Cuerpos Generales en la Administración Pública Federal Mexicana. (El Cuerpo Directivo y el Cuerpo de Auxiliares.)</i>	592
CAPÍTULO VI: PROVISION DE PUESTOS DE TRABAJO Y CARRERA ADMINISTRATIVA	601
1. <i>Consideraciones Previas</i>	603
2. <i>La Normativa Constitucional y la LFTSE: Antecedentes y Realidad</i>	610
2.1. <i>Elementos, Reglamentos y Comisiones Presentes en las Disposiciones</i>	612
2.1.1. <i>El Escalafón</i>	612
2.1.2. <i>Los Reglamentos de Escalafón y de Condiciones Generales de Trabajo</i>	614
2.1.3. <i>Las Comisiones Mixtas de Escalafón</i>	615
2.1.4. <i>Factores Escalonarios Previstos en la LFTSE</i>	617
3. <i>La Provisión de Vacantes en la LFTSE</i>	618
4. <i>Hacia un Sistema Racional Uniforme y Congruente en la Provisión de Puestos de Trabajo</i>	621
4.1. <i>Modificaciones Generales que se recomiendan</i>	622
4.1.1. <i>Una Doble Exigencia</i>	625
4.1.2. <i>El Concurso de Méritos</i>	631
4.1.2.1. <i>El Régimen Jurídico de los Concursos</i>	633
4.1.3. <i>La Libre Designación</i>	636
4.1.4. <i>Valoraciones sobre la Adopción y Aplicación de Ambos Sistemas en el Nuevo Régimen Jurídico de la Función Pública Mexicana</i>	639
5. <i>La Carrera Administrativa. Bases para su Establecimiento y Articulación en la Nueva Estructura de la Función Pública Mexicana</i>	642
5.1. <i>Panorama Actual</i>	642
5.1.1. <i>El Sistema Intercomunicado y Funcional del Servicio Civil de Carrera</i>	645
5.2. <i>Principios, Requisitos y Recomendaciones para la Implantación de la Carrera Administrativa en México</i>	648
CONCLUSIONES GENERALES.....	655
BIBLIOGRAFIA.....	667