



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CAPACITACIÓN EN LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

REBECA LÓPEZ GARCÍA



ASESOR: MTRO. ENRIQUE LARIOS DÍAZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A Dios:

Por estar siempre conmigo,
dirigiéndome, por darme la
oportunidad de vivir, por que
pusiste a toda esa gente
especial en mi camino y por
que nunca me haz
abandonado cuando mas te
necesito.

A mi madre:

Maribel García Aguilar

Te doy las gracias por todo lo
que has hecho por mí, por
demostrarme que cuando
uno quiere puede vencer
todos los obstáculos en la
vida, gracias por tu amor,
cariño, paciencia,
comprensión, por que me haz
enseñado a crecer y sobre
todo por ser mi guía en mi
camino.

Disfruta este logro como una
semilla que tú sembraste, y
que has visto crecer poco a
poco, Te Amo mamá.

A mi padre

Helios López Jurado

Gracias por haberme
inculcado valores en mi vida
y encaminarme hacia el
éxito, por el apoyo, cariño,
gracias en verdad por
ayudarme.

Te Quiero Mucho Papá.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México:

Por brindarme la oportunidad de ser alguien en la vida, por cobijarme, y por supuesto por aportarme grandes conocimientos.

A la Facultad de Derecho:

Por conocerla y sobre todo por la comunidad que se encuentra en ella, por los momentos de alegría que me diste al conocer amigos, compañeros, maestros que cada día nos comparten de su sabiduría y las armas que nos servirán para enfrentarnos a la vida.

A mis hermanas:

Cinthya Alejandra y Evelin Wendy López García

Gracias por aguantarme, y sobre todo por apoyarme en las buenas y malas, saben que las amo, y son los pilares de mi vida.

En verdad gracias por estar conmigo, porque sin ustedes no sería yo la misma, las amo.

A mi Asesor:

Mtro. Enrique Larios Díaz

Gracias por su ayuda,
compromiso, dirección,
apoyo, comprensión en la
elaboración de esta tesis.

Muchas gracias por ser mi
Profesor, y sobre todo por
compartir sus
conocimientos.

A mi Tío

(+) Guillermo Jarado Alquicira

Te doy las gracias donde
quiera que te encuentres, por
haberme dado tantos
consejos, por ser parte de mi
vida, por estar ahí cuando te
necesite, por ser como un
padre para mí, nunca te
olvidare, te quiero mucho.

A la Familia García Aguilar:

Gracias por apoyarnos en
todo momento, darnos el
impulso para seguir adelante
y ser nuestra protección
entendernos, y cobijarnos.

En verdad gracias:

Elena y Arturo Gracias por
hacerme pasar momentos
con alegría y sobre todo por
ser únicos, los quiero mucho.

Sergio y Damían gracias
por su apoyo incondicional,
por su cariño, preocupación,
y sobre todo por ser mis tíos.

Araceli y Alejandro Gracias
por querernos, apoyarnos,
cobijarnos y sobre todo
porque siempre han estado
ahí, gracias por ser mis
Ángeles.

Eleazar y Filemón

Gracias por ayudarnos en
los momentos más difíciles
de mi vida, no tengo
palabras para agradecerse los,
pero saben que los aprecio
mucho.

A la familia Jarado Vargas:

Manuel, Gabina, Israel y Erick

Gracias por su apoyo hacia
nosotras, por seguir

compartiendo con ustedes momentos felices, por estar con nosotras y seguir formando parte de mi familia, Los quiero.

A mis amigos:

Jorge Jiménez Méndez, Juan López Espinal y Gloria Ayala Suárez (mis hermanos del alma):

Gracias por tanto apoyo, cariño, amor, alegrías, tristezas, por esos diez años de maravillas, y que sean muchos más y sobre todo por compartíroslos conmigo en las buenas y malas, los amo Becca

Xana Cristal Vallarta García:

Gracias por todos los momentos que hemos vivido malos y buenos, por nuestra amistad, por ser mi cómplice, por ayudarme y orientarme en mi vida profesional, por estar ahí. Y sobre todo por que me haz brindado muchas cosas, Te Quiero Mucho.

Yadira, Mariana, Juliana, Nelly, Edith, Luis F., Margarito y German :

Gracias por todo, saben que los aprecio y que esos momentos inolvidables serán para siempre.

No hay forma de agradecerles todo su apoyo, cariño, amistad, etc.

*Pablo, Isabel, Miguel, Maritza, Rocío, Heladio, Saúl, Farah, Verónica, Sol y (+)
Roberto:*

Gracias por enseñarme muchas cosas, por compartir sus conocimientos, por darme la oportunidad de laborar, por ser mis amigos, compañeros... por todo.

*Y también a las personas que un día dudaron ex que esto que hoy estoy logrando se hiciera realidad, porque sin ellos no me hubiera dado tanto gusto decir que mi meta se cumplió,
gracias MUCHAS GRACIAS*

CAPACITACIÓN EN LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I CONCEPTOS

| | |
|---|----|
| 1. Trabajo..... | 1 |
| 2. Relación de Trabajo..... | 5 |
| 3. Trabajador..... | 10 |
| 4. Patrón..... | 14 |
| 5. Nombramiento..... | 16 |
| 6. Administración Pública Federal..... | 19 |
| 7. Función Pública..... | 24 |
| 8. Servidor Público..... | 27 |
| 9. Servicio Profesional de Carrera..... | 30 |
| 10. Constitución..... | 34 |
| 11. Capacitación..... | 37 |
| 12. Derecho Laboral Burocrático..... | 39 |

CAPÍTULO II ANTECEDENTES

| | |
|---|----|
| 1. Proyecto de la Ley del Servicio Civil (1911)..... | 43 |
| 2. Constitución de 1917..... | 46 |
| 3. Carrera Administrativa (1922)..... | 54 |
| 4. Comisión del Servicio Civil (1923)..... | 55 |
| 5. Ley Federal del Trabajo (1931)..... | 56 |
| 6. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión..... | 62 |

| | |
|---|----|
| 7. Reforma Constitucional que adiciona el apartado B del artículo 123..... | 64 |
| 8. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado..... | 65 |
| 9. Reforma del Poder Ejecutivo Federal..... | 67 |
| 10. Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal..... | 69 |
| 11. Creación de la Dirección General del Servicio Civil..... | 71 |
| 12. Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal..... | 80 |

**CAPÍTULO III
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

| | |
|--|-----|
| 1. Objetivo..... | 86 |
| 2. Principios Jurídicos..... | 88 |
| 3. Mérito y Profesionalización..... | 92 |
| 4. Garantía al Ingreso del Servidor Público..... | 95 |
| 5. Permanencia del Servidor Público..... | 98 |
| 6. Transparencia del Servicio Profesional de Carrera..... | 100 |
| 7. Legalidad del Servicio Profesional de Carrera..... | 103 |
| 8. Dignificación, Profesionalización y Ética del sector Público..... | 105 |
| 9. Participación y Atención ciudadana..... | 109 |
| 10. Naturaleza Jurídica..... | 111 |
| 11. Legislación..... | 116 |

**CAPÍTULO IV
CAPACITACIÓN PARA LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

| | |
|-------------------|-----|
| 1. Objetivo..... | 120 |
| 2. Programas..... | 122 |

| | |
|--|------------|
| 3. Procesos..... | 126 |
| 4. Comités de Evaluación..... | 127 |
| 5. Metodologías..... | 132 |
| 6. Mecanismos y Criterios de Evaluación..... | 134 |
| 7. Instituciones Educativas..... | 137 |
| 8. Becas..... | 139 |
| 9. Cursos..... | 140 |
| 10. Recursos por Inconformidad..... | 142 |
| 11. Competencia..... | 146 |
| CONCLUSIONES..... | 154 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 157 |

INTRODUCCIÓN

El trabajo es un elemento esencial en el ser humano, tiene sus orígenes con él mismo, a través del tiempo ha ido evolucionando hasta llegar a consolidarse en toda una Institución, se encuentra consagrado en el artículo 123 Constitucional dando un paso a los Derechos de los Trabajadores para su protección, a su vez este artículo fue reformado para dividirlo en dos apartados, el presente trabajo corresponde al artículo 123 apartado B el cual establece los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Ésta investigación se enfoca en el Servicio Profesional de Carrera, específicamente en la figura de la Capacitación en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, en el cual no se pretende resolver o analizar todas y cada una de las figuras de esta ley, sino únicamente al subsistema de la capacitación .

La figura del servicio profesional de carrera ha sido impuesta desde hace varios años, por lo que crea polémica en los diversos ámbitos de nuestro país, siendo criticado ya que tiene deficiencias, además existen dudas y no se tiene la plena confianza de ser un sistema eficaz para la Administración Pública Federal.

El servidor público desde años atrás ha venido causando una serie de controversias entre el ámbito laboral burocrático y el administrativo, por lo que existen diversas variaciones entre si es trabajador con plenos derechos.

En nuestro país se están viviendo momentos difíciles por lo que nos surgieron varias inquietudes con relación al servicio profesional de carrera, a medida que uno va progresando en el aspecto intelectual las exigencias son más, por lo que uno se enfrenta a una realidad en la que somos sometidos a

una diversidad de criterios, un ejemplo es el servicio profesional de carrera porque al querer ser parte de la burocracia necesitamos de contactos o el dichoso “compadrazgo” para poder ingresar, en realidad no cambia nada sino simplemente es una simulación para la conveniencia del superior hacia el subordinado.

Nos concentramos en la figura de la capacitación porque si funcionara un servicio profesional de carrera deberían empezar con los trabajadores que están dentro, para que tenga todas las herramientas necesarias, de ahí algunas cuestiones ¿En verdad sirve un servicio profesional de carrera?, ¿Quién es la Autoridad competente para que funcione el servicio profesional de carrera?, ¿Cuáles son los derechos y obligaciones de los Servidores Públicos en el servicio profesional de carrera?, ¿La Capacitación de un servidor público es en realidad para actualizarse o para dejar sin efectos su nombramiento?, ¿Existe transparencia en el servicio profesional de carrera?, ¿Quiénes son los que integran los comités de evaluación en el servicio profesional de carrera?.

El estudio de ésta investigación se desarrollará en cuatro capítulos: el primero corresponde a los conceptos básicos que nos ayudarán a entender la presente investigación.

El segundo capítulo se denomina antecedentes, hablando desde el origen y evolución de la figura del trabajo así como del servicio profesional de carrera, partiendo desde la Constitución de 1917 cuando por primera vez se consagra el Derecho del Trabajo y en relación al Servicio Profesional de Carrera desde 1911 cuando se realiza un proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera hasta la actualidad.

El tercer capítulo versa sobre el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tratando su objetivo, sus principios jurídicos, su naturaleza jurídica, la participación ciudadana y un análisis jurídico.

El cuarto capítulo enfocado a la Capacitación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, donde se mencionan sus características, los órganos competentes para conocer del sistema, así como los programas implementados para su función.

Por lo que en esta investigación se pretende analizar la capacitación en el Servicio Profesional de Carrera para desmentir la eficacia del sistema que pretende sea una institución de credibilidad.

CAPÍTULO I CONCEPTOS

Antes de entrar al tema correspondiente en esta investigación, es necesario estudiar algunos conceptos básicos para poder entender nuestra investigación, por lo que es prudente iniciar con el concepto de trabajo para poder desglosar cada uno de sus elementos que han hecho ser una institución.

1.- TRABAJO

La palabra trabajo es un término bastante diverso, ya que se le han dado distintos enfoques. De esta manera podemos mencionar que “El origen etimológico de la palabra trabajo es incierto. Algunos autores señalan que proviene del latín *trabs*, *trabis*, que significa traba, toda vez que el trabajo se traduce en una traba para los hombres. Otros encuentran su raíz en la palabra *laborare* o *labrare*, que quiere decir laborar, relativo a la labranza de la tierra. Y otros, ubican la palabra trabajo dentro del griego *thilbo*, que indica apretar, oprimir o afligir”¹.

El Diccionario de la Real Academia Española, define al trabajo, como el esfuerzo humano dedicado a la producción de la riqueza.

Para Bracia, “trabajo es la profesión universal del hombre, puesto que el trabajo constituye el empleo natural de nuestras fuerzas y aptitudes; en su consecuencia, trabaja el sabio, trabaja el ignorante, trabaja el rico, trabaja el pobre”².

¹ Diccionario jurídico mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1988, p.3112.

² CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho laboral. Tomo I, volumen 1, Heliasta, Buenos Aires, 1989, p.277.

La historia del trabajo es la historia de la humanidad. La vida de la humanidad va íntimamente vinculada al trabajo, constituye el verdadero fundamento de su existencia. Por lo que veremos que el trabajo ha ido cambiando constantemente ya que en la edad antigua se le restó valor, fue objeto de desprecio, fue considerado como una actividad impropia para los individuos, su desempeño quedó a cargo de los esclavos, que eran considerados como cosas y no como personas.

El trabajo es tan antiguo como el hombre mismo, sin embargo, el valor que se le ha dado a éste es diferente a través de la historia. La vida del hombre esta íntimamente ligada al trabajo. Si se toma como base el origen del hombre de la tesis cristiana, el trabajo aparece como un castigo impuesto por Dios por la comisión de un pecado.

En la época antigua se contempló al trabajo con desdén: fue objeto de desprecio de la sociedad, el pensamiento de los grandes filósofos es un claro reflejo; consideraban al trabajo como una actividad impropia para los hombres libres, por lo que quedaba a cargo de los esclavos.

En la edad media el trabajo se puede decir que cobra un gran auge por que empiezan aparecer los gremios que son agrupaciones de individuos dedicados a un mismo oficio. Existieron diferencias de clases en estos gremios por lo que culminó con el Edicto Turgot del 12 de marzo de 1776 que fue una simple constancia de un hecho consumado, posteriormente con la Ley Chapellier de junio de 1791 que fue el primer instrumento para detener la organización del proletariado hacia la burguesía.

En la época moderna surgen los enciclopedistas. En Francia 1789 y en México en 1814 se eleva la doctrina liberal a la categoría de derechos

universales del individuo. El trabajo es visto desde tres instrumentos: La Ley Chapellier, el Código Penal y el Código Civil.

En la época contemporánea el Derecho del Trabajo nace en el siglo XX. La profunda división que entre los hombres produjo el sistema económico liberal, agrupándolos esencialmente en dos sectores, por un lado los dueños del capital y por el otro quienes subsistían mediante el alquiler de su fuerza que era su trabajo. Es una época donde siguen salarios miserables, despidos, existen crisis en el aspecto económico de las empresas que ocasionaron dichas miserias. Por lo que da un resultado de diversas corrientes, donde surge el socialismo representado por Marx y Engels quienes logran marcar con su doctrina una nueva etapa en la lucha de los trabajadores por su reivindicación.

De ahí que nuestro país no se quedó atrás, después de una revolución, surge la Constitución de 1917 donde queda consagrado los derechos sociales de los trabajadores. Se encuentra el fundamento del Derecho del Trabajo, que nació para proteger la actividad primordial del hombre, que colocó en tela de juicio el tratamiento que se le daba al trabajo y que representa el punto de análisis de los derechos de los trabajadores.

En la declaración de Derechos Sociales del Tratado de Versalles de 1919, se establece el principio rector de que “el trabajo no debe ser considerado como una mercancías o artículo de comercio”. Este principio fue acogido posteriormente en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

En nuestra Constitución se encuentra el principio de Libertad de Trabajo, “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”. Al igual la Ley Federal del Trabajo en su artículo 3 establece el principio: “El trabajo es un derecho y un

deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”. Este artículo encierra la ilusión de todo trabajador y la finalidad del Derecho del Trabajo.

Así como la Ley del Trabajo en su artículo 8 nos define el concepto de Trabajo que a la letra dice: “... toda actividad humana, intelectual o material, independiente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

Con este precepto nos damos cuenta de varios aspectos el primero sería que para cualquier uso de la palabra trabajo se habla del hombre distinguiéndose así de los demás seres vivos en virtud de que “los seres humanos son los únicos capacitados para realizar en forma consciente, la función útil, creadora que el trabajo representa”³, los animales obran por instinto y el hombre actúa movido por su inteligencia. Tanto las máquinas como los animales no pueden ser producto de trabajo, sino elementos que utiliza el hombre para la realización del trabajo. El segundo carácter se refiere al hecho de que todo trabajo requiere de un esfuerzo para poder desempeñar la actividad que se desea. Y un tercer aspecto es un esfuerzo mental, realizar un desgaste de energías espirituales o psíquicas, por su parte el trabajo manual requiere de las manos, empleo de la fuerza muscular.

Pero no cabe duda que el trabajo surge cuando el hombre aparece para satisfacer sus necesidades y esto dio y seguirá dando abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento del fuerte por el débil.

³ Ibidem. p.281.

2. RELACIÓN DE TRABAJO

Existe una polémica al hablar de las relaciones entre el Estado y sus empleados o funcionarios públicos ya que muchos Tratadistas estipulan que pertenecen al Derecho Público y otros están en desacuerdo porque dicen que se encuentran en el Derecho Social. Pero en nuestra Legislación dejan de ser Administrativas a partir del 1º de mayo de 1917, cuando entra en vigor nuestra constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados.

La forma en que los sistemas jurídicos laborales han considerado que pueden relacionarse, jurídicamente hablando, los trabajadores y los empleadores han variado a lo largo de la historia; inicialmente se consideró que el contrato, como institución reconocida en los códigos civiles, era la forma más adecuada para regir las relaciones laborales; más tarde esta institución sería insuficiente para normar todas aquellas situaciones que en la práctica se presentaban en los centros de trabajo, independientemente de las diversas críticas que se harían al contrato como figura jurídica para regular las relaciones laborales, entre otras razones, por su ausencia de contenido social.

Para Miguel Cantón Moller nos dice: “Relación de trabajo es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes”.⁴ Este autor nos menciona que cuando uno se obliga por medio de un contrato automáticamente se obligan las partes y contraen derechos por lo que aparecen las condiciones esenciales que son: a) Servicio personal; b) Subordinación y c) Derecho a percibir el salario y la correlativa obligación de pago del mismo.

⁴ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático, Cárdenas Editor, México, 2002, p. 126.

La Ley del Federal del Trabajo en su artículo 20 establece que se entiende por Relación del Trabajo “cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

Miguel Acosta menciona que la relación del Trabajo en la ley Federal del Trabajo no puede considerarse como un hecho jurídico, porque el hecho jurídico humano voluntario es una manifestación de voluntad que se realiza sin la intención de producir consecuencias de derecho, en el caso que nos ocupa las consecuencias de crear, transferir, modificar o extinguir derechos u obligaciones si son deseadas, tanto por parte del trabajador como del patrón.

Mario de la Cueva, describe la relación de trabajo “es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos Sociales, de la Ley del Trabajo de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-Ley y de sus normas supletorias”⁵.

De esta descripción se deducen las siguientes consecuencias: a) El hecho constitutivo de la relación, es la prestación de un trabajo subordinado; b) La prestación de trabajo, por el hecho de su iniciación, se desprende del acto o causa que le dio origen y provoca, por si misma, la realización de los efectos que derivan de las normas de trabajo, esto es, deviene una fuerza productora de beneficios para el trabajador, c) La prestación del trabajo determina inevitablemente la aplicación del derecho del Trabajo, porque se trata de un

⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo “Historia, principios fundamentales, Derecho Individual y Trabajos Especiales”, Tomo I, décima novena edición, Porrúa, México, 2003, p.297.

estatuto imperativo cuya vigencia y efectividad no depende del trabajador o patrón, sino exclusivamente de la prestación del trabajo; d) La prestación del trabajo crea una situación jurídica objetiva que no existe con anterioridad, a la que se le da el nombre de relación de trabajo.

Para Mario de la Cueva, la relación de trabajo, tuvo como propósito elevar el trabajo a la categoría de un valor en sí mismo, independiente, porque el trabajo no varía su esencia por la distinta naturaleza del acto o de la causa que le dio origen. El Derecho del trabajo no va a proteger el acuerdo de voluntades, sino que asegura la salud y la vida del hombre.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos menciona que se debe entender por Relación de Trabajo en su artículo 2 que a la letra dispone “se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e Instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, en el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirá dicha relación.

La verdad es que la simple prestación del servicio que crea la reciprocidad del pago del salario, constituye una fuente de obligaciones que en todo es sustitutiva del contrato de trabajo.

Gabino Eduardo Castrejón García nos menciona que “la relación laboral entre los trabajadores del Estado y este, deriva del objetivo y actividad de la Administración Pública; no hay que olvidar que el Estado tiene como actividad primordial el satisfacer las necesidades colectivas, que se encuadran en el bien común; es por eso que la relación laboral es de supraordenación, es decir que independientemente de los derechos y obligaciones que se deriven de la misma siempre va a prevalecer el fin último del estado que es el bien común”.⁶

⁶ CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Cárdenas Velasco Editor, México, 2004, p.120.

Así la relación laboral para la función pública es el bien común, como un valor jurídico de la misma.

Carlos Reynoso menciona “la relación de trabajo como aquella situación objetiva que, sin revestir las formalidades de un contrato, permitirían atribuirle efectos jurídicos y sobre todo derechos, a la prestación de un trabajo personal subordinado”⁷.

La relación de trabajo es por medio de la cual se podía relacionar un trabajador y un patrón.

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los municipios y sus servidores, son de carácter social por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Al hablar de relación de trabajo entre el poder Público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como esta previsto en nuestra ley laboral, supuesto que esta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del Poder Público y de sus empleados, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico.

La relación de trabajo surge entre quien presta un servicio personal subordinado o trabajo y los titulares de las dependencias e instituciones que así contempla la Ley Laboral Burocrática. Aunque dicha ley considere que la relación de trabajo sólo se establece cuando se trate de trabajadores de base,

⁷ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1999, p.p. 61,62.

mandato legislativo que se considera contrario al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los trabajadores burocráticos prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo.

Miguel Acosta nos dice que la relación de trabajo es toda relación obligatoria laboral indistintamente, tanto si procede o se origina de un contrato de trabajo, o de un especial fundamento jurídico: ley, disposiciones o reglamento oficial, etc. Una relación de ocupación o empleo en la que la situación se determina y origina por el trabajo de hecho, independientemente de que exista o no una obligación de prestar trabajo.

Para Hueck menciona algunas definiciones de Relación de Trabajo son las siguientes: Relación de Trabajo es toda relación obligatoria laboral indistintamente, tanto si procede o se origina de un contrato de trabajo, o de un especial fundamento jurídico: ley, disposición o reglamento oficial, etc. Relación de trabajo es una relación de ocupación o empleo en la que la situación se determina y origina por el trabajo de hecho, independientemente de que exista o no una obligación de prestar trabajo.

Se entiende por relación de trabajo la totalidad de relaciones que median entre el empresario y todos los que le dan su trabajo.

La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen, repetimos, un fin económico.

De ahí que para ser trabajador del Estado no se requiera un contrato, sino que a la persona interesada se le expida “nombramiento” que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones encomendadas al Estado no persiguen, repetimos, un fin económico.

Para Miguel Acosta “no puede haber relación de trabajo entre el Estado y sus servidores sin que previamente se expida el nombramiento correspondiente, acorde con la ley y las partidas presupuestales para que ese fin tenga el Gobierno, o sin que el supuesto trabajador figure en las listas de rayas de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”⁸.

3. TRABAJADOR

El concepto de trabajador es genérico, porque se atribuye a todas aquellas personas que entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra. Se le ha denominado de diversas maneras como obrero, asalariado, jornalero, etc.

Si a partir de nuestra Constitución de 1917 surge el Derecho social, consigo la protección de la clase trabajadora que siendo un término colectivo engloba a varias personas, entonces hay que individualizarlo para poder hablar de una sola persona conocida en el medio de trabajo como trabajador, así surgió la necesidad de establecer con claridad una definición de trabajador, que sirviera de fundamento para determinar el ámbito de aplicación de la Ley.

En la Ley del trabajo de 1931, establecía al Trabajador “Toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo”. Posteriormente con la Ley de 1970, se formulo una

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 2002, p.263.

definición más precisa que estableció “trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

La diferencia entre las dos definiciones es notable, en la definición de la Ley vigente se determina expresamente que solo las personas físicas pueden ser trabajadores cuando reúnen los elementos que la definición contiene; así mismo ya no se habla de servicio material, intelectual o de ambos géneros, sino de un trabajo personal. “Atentaba contra la dignidad del trabajador porque establecía que el servicio prestado podía ser material, intelectual o de ambos géneros, y al decirse ambos géneros, se implica que el servicio podía ser exclusivamente intelectual o exclusivamente material, lo cual era también inexacto, ya que por mas material que en apariencia sea un servicio, siempre tiene algo de intelectual”⁹.

Trabajador es: “aquel que realiza una prestación voluntaria, retribuida, por cuenta ajena y bajo el ámbito de organización y dirección de otra persona, denominada empleador o empresario”¹⁰.

En la Ley Federal del Trabajo nos dice en su artículo 8.- “que trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

De la definición antes mencionada se desprende lo siguiente: el trabajador siempre será una persona física, se habla de un hombre individualmente considerado, se excluye de manera absoluta a la persona moral o jurídica, ya que a esta no le es posible ejecutar por si misma una prestación de trabajo y para ello tendría que valerse de personas físicas que son las que proporcionan su energía, por lo tanto las sociedades o asociaciones no pueden

⁹ CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, Trillas, México, 1997, p.135.

¹⁰ DICCIONARIO JURIDICO LABORAL, COMARES, Granada, 1999, p.636.

prestar un trabajo. La persona física o moral, esto es, no toda persona física es trabajador, la persona física tiene que prestar, entendiendo por el termino prestar “dar ayuda, asistir o contribuir al logro de algo”. La actividad que la persona física presta no es para si misma, sino que va dirigida a otra persona que puede ser física o moral, denominada patrón, que es quien recibe los beneficios de las actividades realizadas por el trabajador. El derecho del trabajo protege a los hombres que trabajan por cuenta de otro o también conocido como trabajo ajeno.

Como se observa hemos visto que al pasar el tiempo ha ido cambiando el concepto de trabajador, como se nota en la actual Ley del trabajo; de ahí se desprenden diversos elementos que son indispensables para poder entender este concepto. El trabajador siempre será una persona física, esto quiere decir que solo los seres humanos de carne y huesos. Esa persona física a de prestar un servicio a otra persona física o moral. El servicio debe ser de forma personal. El servicio debe ser de manera subordinada.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del artículo 123 apartado B, que en su artículo 3 dice: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Nuestra misma legislación hace referencia a dos tipos de Trabajadores: de base y de confianza.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional establece para los Trabajadores burocráticos de base beneficios superiores consagrados en la Ley Federal del

Trabajo, lo que claramente se ve en el aguinaldo y vacaciones; cuentan con una serie de prestaciones.

Los Trabajadores de Confianza es una categoría especial que nuestros legisladores han puesto, ya que estos prestan sus servicios al Estado a través de sus dependencias e Instituciones; conocidos anteriormente como empleados de Confianza ahora llamados Trabajadores de Confianza, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional en su artículo 5 nos dice quienes son trabajadores de confianza: “... I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

...”

La categoría de confianza depende de la naturaleza de sus funciones que desempeñan y no de la designación que se de al puesto.

Mario de la Cueva describe la función del trabajador de confianza: “debe hablarse de empleados de confianza cuando está en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores”.

Rigel Bolaños Linares nos dice "...que los trabajadores de confianza al servicio del Estado si tienen derechos laborales, su limitante es la estabilidad en el empleo..."¹¹.

Como se observa el Trabajador siempre será persona física, en otras palabras debe ser el ser vivo capaz de razonar que es el Humano.

4. PATRÓN

La palabra patrón deriva de patrono y éste, a su vez del latín *patronus*. El patrón sujeto de la relación de trabajo que siempre se encuentra en una situación de confrontación con la figura del trabajador.

El término patrón suele confundirse con las doctrinas, ya que lo igualan al concepto de empleador, empresario, esto no debe de ser ya que empleador puede atribuirse a la persona que da el empleo pero en ocasiones pueden ser los administradores, las relaciones de trabajo no solo se dan en las empresas por eso es equivoco denominar empresario.

La ley federal del Trabajo nos dice en su artículo 10 que: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

En la burocracia existe la figura de Estado Patrón, Trueba Urbina Alberto nos menciona que: "... es porque el estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos"¹²

¹¹ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, Porrúa, México, 2003, p.49.

¹² TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1980, p.536.

De esta forma existe un concepto próximo al patrón, es el intermediario, el artículo 12 de la Ley del trabajo establece la definición: “Es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que preste servicios a un patrón”.

La Ley con el propósito de evitar que el patrón evada sus obligaciones con los trabajadores, estableció en su artículo 11 que: “los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán consideradas representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores”.

Existen aun autores que consideran al Estado como sujeto con carácter de autoridad de tipo administrativo en la relación laboral entre él y el trabajador burocrático y otros aseveran que reúne las características de un patrón particular.

Miguel Acosta se inclina por la primera teoría, ya que no puede considerarse como patrón al Estado, debido a que no persigue fines de lucro. El Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a que ha de sujetarse su contraparte, quien de manera expresa acepta su desigual situación.

Esta calidad del Estado de ente supremo, no ha sido impedimento para autolimitar su poder. El otorgamiento de mayores garantías a los trabajadores burocráticos es una prueba de su autorestricción y apertura política.

El Estado como titular del órgano sólo puede tener la voluntad y el interés que las normas establecen para esa parte de la administración pública y, por ello, se acepta que entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna

relación de carácter jurídico, puesto que no son sujetos distintos. El Estado-patrón es de tipo administrativo con matices laborales, en virtud de que el derecho constitucional y laboral le han impreso a dicha relación un tratamiento peculiar que ha transformado su índole primitiva.

En épocas posteriores y principalmente en sectores de ideas radicales estuvo de moda la tesis del Estado-patrón, que por otra parte, no encaja en nuestras tradiciones democráticas. En países denominados de democracia popular o comunista, el estado, aun en su posición política de institución transitoria, no consideran al Estado como patrón. Equiparar al Estado con la empresa privada es originar serias anomalías en nuestra vida jurídica.

“El Patrón-Estado se traducen en los derechos de los trabajadores burocráticos”¹³; he de ahí la necesidad de conocer que son obligaciones legales de los Titulares de las dependencias e instituciones gubernamentales.

El Estado-Patrón esta representado por los representantes de las Secretarías y de las Instituciones, por lo que el patrón en materia burocrática es el Estado, y su finalidad como patrón es el bien común más no el lucro.

5. NOMBRAMIENTO

En el caso concreto de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, estas dos modalidades no han sido las que se han utilizado por el legislador para darle forma jurídica a la relación que nace entre ellos.

Para poder hablar de la figura del nombramiento debemos señalar algunos de sus antecedentes, para no confundirlo con el Contrato de Trabajo.

¹³ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Burocrático, op. cit., P.40.

En México este carácter excepcional de las relaciones burocráticas fue marcado incluso desde la primera Ley Federal del Trabajo de 1931 se ocupa del contrato de trabajo, donde contenía en su primera versión una disposición muy clara para determinar que los Trabajadores del Estado no estaban protegidos por ella; el artículo segundo establecía específicamente que “las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”, por tal situación los deja fuera de este régimen, por lo que no es posible asimilar con la figura jurídica del Contrato de Trabajo.

A partir de 1970 en México las formas que legalmente puede asumir la relación trabajador-empedor, en el caso de los servidores públicos se optó por considerar al nombramiento como el medio idóneo para formalizar dicha relación jurídica laboral.

El Estado cumple dos funciones específicas, una de carácter administrativo, la segunda de autoridad. Si la designación o nombramiento de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento debe entenderse que se trata de un acto administrativo. Así deducimos que cuando concurren las manifestaciones de la voluntad de la administración y el particular, es el momento en que se acepta el empleo por parte del particular sin tener derecho a las condiciones del mismo, como lo son los horarios de trabajo, jornadas, etc.

Por un lado la doctrina nos dice que se trata de un acto de autoridad ya que existe la fuerza sobre el particular al imponer las condiciones de trabajo. Mientras los trabajadores que firman un Contrato de Trabajo reciben utilidades porque donde prestan sus servicios tiene la finalidad de lucro; en la Administración no se da el lucro, es impuesto por el Estado Patrón.

Por su propia naturaleza no pueda tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se imponen para trabajar.

Se trata de una forma especial que consiste en la figura del nombramiento que es “un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la Dependencia de que se trata”¹⁴. Su existencia es necesaria para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualesquiera de sus dependencias y aquellos que son los servidores públicos.

Martínez Morales define al Nombramiento como: “Acto jurídico formal en cuya virtud la administración publica designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable a la función publica”¹⁵.

“El nombramiento bien podría considerarse como “un contrato sui generis” en donde la voluntad del servidor aparece prácticamente en términos de la aceptación de la oferta que el empleador le hace y acepta, más no aparece prácticamente su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de prestarse la labor, en ese sentido presenta un gran parecido con un contrato de adhesión”¹⁶. A primera vista el nombramiento pudiera considerarse como el acto en virtud del cual se establece la relación laboral del Estado y sus trabajadores, lo cierto es que en algunas ocasiones la jurisprudencia ha establecido que tal documento no necesariamente es suficiente para acreditar en juicio la existencia de dicha relación laboral, sino

¹⁴ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático, op. cit., p.127.

¹⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo “tercer y cuarto curso”, cuarta edición, OXFORD, México, 2005, p.329.

¹⁶ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, op. cit., p.63.

que sería necesario que efectivamente dicho nombramiento se ejecute, es decir, que hubo un trabajo personal y subordinado.

El nombramiento es un documento emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica y por el presupuesto de la dependencia de que se trata. En el nombramiento está presente también la voluntad de las partes, aunque asume características específicas así por ejemplo, en función de sus requerimientos y para la realización de sus fines, el Estado manifiesta por conducto de sus representantes, su deseo de relacionarse con un particular para que bajo sus órdenes lleve a cabo las actividades y tareas que se encomienden.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que deriven conforme a la ley, al uso y la buena fe. Aquí se toma el vocablo de nombramiento en un sentido amplísimo, con sinónimo de designación de funcionarios y empleados.

Entonces el nombramiento sería el acto jurídico por medio del cual una persona establece con el Estado una relación de carácter laboral. Nos queda decir que el nombramiento es el acto final del procedimiento de designación para ocupar un cargo o puesto, de forma eventual o indefinida.

6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La administración pública es una de las instituciones que más definiciones tiene y que por lo mismo es difícil llegar a unificar un concepto de administración pública.

El verbo español administrar proviene del latín *ad*, traducible como hacia, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer); por tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otra o servirle alguna cosa.

El diccionario de la Real Academia Española nos menciona que Administración es tanto el efecto como la acción de administrar.

Para hablar de la Administración Pública debemos mencionar un poco de su evolución.

Desde las más remotas sociedades aparece la administración; primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios. Con el surgimiento de los grandes imperios de la antigüedad, experimenta un salto cualitativo y cuantitativo, a efecto de adaptarse al manejo de las riquezas obtenidas mediante la guerra.

Los primeros escritos acerca de la administración pública los aporta la India entre los siglos VI a IV a. de n. e., los entes de la administración existen, se modifican, se adaptan al apogeo de la Roma Imperial. Este mismo proceso de cambio y adaptación se repite en la alta edad media, en el surgimiento del estado moderno (siglo XV) y en el nuevo régimen que deviene a raíz de la revolución francesa (1789), se mantiene en nuestros días.

Luego así daremos algunos conceptos de lo que es la Administración Pública Federal; ya que es un concepto tan diverso, lo único que se puede decir es que no es legislación, ni puede ser justicia.

Por administración entendemos la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a principios, métodos y

técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines. Se busca el cuidado, la conservación, la atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos, no existe el lucro. La administración pública tiene como único fin o razón de ser el realizar o alcanzar los fines políticos del Gobierno, “la administración pública, nace la idea de la misma como conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del Gobierno”¹⁷.

En la administración pública se busca el cuidado, la conservación, la atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos; en la privada lo que se cuida y protege son los bienes y los intereses individuales.

La administración pública tiene como único fin o razón de ser el realizar o alcanzar los fines políticos del Gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos políticos, administrar es disponer los medios para la realización concreta o la conquista de tales objetivos. La administración sirve a los fines del Gobierno. La administración pública, nace de la idea de la misma como conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del Gobierno.

Para Garrido Del Toral la denomina como “Administración Pública es un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y un conjunto de actividades que desarrolla el estado para alcanzar sus fines”¹⁸.

Para Omar Guerrero “la Administración Pública es una disciplina científica mas no una ciencia, porque teniendo objeto material carece de objeto formal o enfoque y aun más, la teoría de la administración pública es, por tanto, un proyecto, no una realidad. En circunstancias tales, la definición de la

¹⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.19.

¹⁸ GARRIDO DEL TORAL, Andrés, Derecho Administrativo Estructural, FUNDAp, México, 2002, p.21.

administración pública sólo es válida en cada contexto nacional, dejándose al margen la formulación de un concepto unívoco y general”¹⁹

Miguel Acosta Romero define a la administración pública como : “ es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), 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”²⁰.

La expresión administración pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador. Tradicionalmente conceptuábase a la administración pública como la actividad estatal que ejecutaba la ley.

Castrejon García nos menciona que la administración pública es “la organización administrativa como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”²¹.

Hemos citado algunas definiciones, por lo que podemos decir que la administración pública se ejerce por órganos centralizados del poder público y por entidades paraestatales de conformidad con la Ley Orgánica

¹⁹ Íbidem. p.19.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo “primer curso”, decimo séptima edición, Porrúa, México, 2004, p.263.

²¹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, op. cit., p.p.127, 128.

correspondiente. El concepto de Administración Pública Federal presenta dos aspectos, el orgánico y el dinámico, el primero comprende todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramas ejercen la función administrativa y la segunda es de servicio, de manejo y de Gobierno como tradicionalmente se conoce como cosa pública.

La Administración Pública siempre dependerá del Poder Ejecutivo que recaerá en el Presidente; así podemos decir que la organización cambia constantemente. Ya que la administración es la forma de organización del Estado y para su debida función debe ser distribuida en Centralizada, Paraestatal y además cuenta con diversos órganos jurisdiccionales que están a cargo del Poder Ejecutivo.

Las formas de organización de la Administración son: tres Centralizada, Desconcentración y Descentralización.

La Administración Pública Centralizada, es una forma de organización de la Administración Pública Federal, cuya estructura está integrada de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por: La Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Administración de Desconcentración, es decir , implica que entre el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente; la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.

Por último la Administración Pública Paraestatal en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que: “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: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos.

7. FUNCIÓN PÚBLICA

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión esta constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Las funciones públicas se encomiendan por la Constitución o la Ley a los órganos del Estado dentro de un sistema de facultades cuyo conjunto integra su competencia.

La Función es utilizada rara vez por los tratadistas que escribieron sobre el Estado o la administración pública con anterioridad al siglo XIX.

La palabra función etimológicamente proviene de *fungere* que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez se deriva de *finire* y tiene diversas acepciones. Así la palabra latina *functio* significa ejercicio, cargo o cumplimiento de una obligación. Función es un sustantivo que se refiere a: 1. Acción que corresponde a alguien o algo; 2. Actividad propia de un empleo, oficio, cargo; 3. Lo que una persona puede o debe hacer por el empleo o cargo que ejerce; 4. Representación teatral o cinematográfica, de un espectáculo, etc.

En el campo jurídico, un sector de la doctrina estima que la legislación otorga al Estado una serie de atribuciones que constituyen un conjunto de actos materiales y jurídicos que realiza. La función es la forma de la actividad del Estado; así las funciones consisten en la forma de ejercer las atribuciones, con lo que se liga el concepto de función con el de ejercer las atribuciones.

La actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, por lo que son funciones de imperio. Se traducen en múltiples actos de autoridad que pueden ser leyes, actos administrativos y actos jurisdiccionales.

La función pública es el conjunto de deberes derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Es un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle.

La función pública se distingue del servicio público en que aquélla sólo es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad, o sea unilaterales, imperativos y coercitivos. Ninguna de las tres funciones a que hemos aludido es delegable. El servicio público aunque debe desempeñarse por el estado, es susceptible de concesionarse a particulares y su finalidad consiste no en generar actos de autoridad legislativos, administrativos o jurisdiccionales, sino en satisfacer necesidades colectivas de diverso contenido. La función pública sólo debe ejercerse por los órganos del Estado en actos de autoridad.

La Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. la organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que

dispone. Esta organización requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

“La función pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores”²².

Villegas Basavilbaso con apoyo en Bielsa dice que la función administrativa es un concepto institucional (abstracto y general). El servicio público actualiza y materializa la función, es cierto que existe entre estas dos instituciones una nota común: la actividad, pero ella no es suficiente para confundirlas. Dentro de la función pública se encuentra la función administrativa.

Andrés Serra Rojas nos menciona que la Función Pública es “el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servidores públicos y demás actividades del Estado”²³.

Por lo que decimos que la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo, esta organización requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

²² CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, op. cit, p.116.

²³ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo “primer curso”, vigésimo cuarta edición, Porrúa, México, 2003, p.p. 385,386.

La función pública se forma, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores.

8. SERVIDOR PÚBLICO

La administración pública necesita para cumplir sus fines, de una parte, memoria, entendimiento y voluntad, y de otra, capacidades físicas. Solo los hombre pueden proporcionar estos medios a las personas jurídicas. Los individuos al servicio de la administración son tres: Autoridad, Funcionarios y obreros.

Funcionario Público “ Son personas vinculadas a un Poder público en virtud de nombramiento legal aceptado por el interesado, y previo juramento a la Constitución, que prestan servicios estrictamente profesionales, retribuidos con cargo a los presupuestos, con realización de funciones públicas, con independencia de las particularidades en una relación de empleo público, dadas las funciones específicas desarrolladas”²⁴.

En nuestra investigación nos enfocaremos a los servidores públicos. Conforme al artículo 108 Constitucional, y el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos dice que son los representantes de elección popular, a los miembros 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 servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los

²⁴ DICCIONARIO JURÍDICO LABORAL, Granada, 1999, p. 337.

gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia local y en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

También la Constitución, las leyes administrativas y las leyes de trabajo emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del estado. Nos referimos a la más generalizada, o sea al de “Trabajadores al Servicio del Estado”. El artículo 123 apartado B de la Constitución emplea la palabra trabajador para referirse a los funcionarios y empleados públicos.

Hay una diversidad de conceptos cuando se habla de Servidor Público, las expresiones más empleadas, históricas y legalmente ha sido la de funcionario y empleado público.

El funcionario Público son personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo. Se clasifican en Civiles y Militares, a su vez los civiles los dividen en: al servicio de la Administración de Justicia y al servicio de organismos administrativos.

“En el derecho administrativo distingue los dos conceptos de funcionario y empleado público: el primero es el que actúa por delegación del estado en las relaciones externas de la administración con los administrados, expresando, ante estos, la voluntad de aquel; el segundo es el que prestando servicios en la administración, no actúa en dicha delegación y lo hace exclusivamente en las relaciones internas de la misma administración”²⁵.

La denominación de empleados y funcionarios públicos es empleada con frecuencia en la Constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo “primer curso”, op. cit., p 392.

precise los efectos jurídicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como “trabajadores al servicio del estado”.

Se considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas. El funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos; el concepto de funcionario público alude a una designación legal, el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios y su carácter representativo.

La relación entre el funcionario y la administración nace de un acuerdo de voluntades. La administración solicita personal para cubrir sus puestos de trabajo y los que desean entrar a su servicio se ofrecen para ser funcionarios públicos. Cuando la administración después de seleccionar a los que considera idóneos, acepta esta oferta, nace la relación entre ella y el particular, que se convierte así en funcionario público. “Los que definen la naturaleza estatutaria de la situación de los funcionarios públicos creen que los derechos y obligaciones de éstos son respecto a la Administración y viceversa, están previstos y derivan de las leyes y de los reglamentos, y no nacen, por consiguiente; de las voluntades de unos y otra. La administración y el particular no se conciertan para crearse recíprocamente consecuencias jurídicas, ni tampoco puede con sus voluntades alterar los efectos jurídicos queridos por las leyes y reglamentos para los funcionarios”²⁶.

²⁶ BOQUEIRA OLIVER, José María. Derecho Administrativo, volumen I, décima edición, Civitas, S.A., Madrid, 1996, p. 111.

El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función por estas circunstancias: Por su incorporación voluntaria a la organización pública, por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido.

Debemos decir que los servidores públicos son seres humanos, los cuales adquieren esta categoría al tener un acuerdo de voluntades entre la administración pública, que se denominara nombramiento el documento donde quede plasmado que están de acuerdo para desempeñar las funciones indicadas en este.

9. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

En nuestro país contamos con una serie de antecedentes respecto al servicio civil de carrera, que si bien no estaba definido como tal, si sienta un precedente del mismo y el cual pudiera decirse que evoluciona hasta nuestros días. Ha sido denominado de distintas formas como: servicio civil de carrera, servicio profesional de carrera; servicio civil y carrera administrativa y, carrera administrativa.

Los argumentos a favor del servicio profesional de carrera sostienen que entre sus principales beneficios se encuentran: un sistema objetivo con reglas claras y transparentes, provisión de servidores públicos acorde a los perfiles requeridos en el puesto y la función a desempeñar, eliminar prácticas como el nepotismo y compadrazgo, además de un sistema clientelista y permite establecer una nueva cultura laboral con filosofía de servicio, permitir la

continuidad en las distintas labores que se realizan en programas y políticas de Gobierno establecidas.

Se sostiene además que el servicio civil de carrera provee de reglamentación con el fin de que los servidores públicos, ingresen, permanezcan y asciendan en los escalafones del servicio, con base en principios de preparación académica, mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, así como la especialización en el desempeño de la función pública.

Para crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal.

Al hablar de servicio profesional de carrera se dice que es una evaluación permanente del desempeño de cada uno de los funcionarios públicos para que a través de los méritos y el resultado de su propio esfuerzo puedan tener las promociones, mejorar su ingreso, crecer como personas.

En nuestro país, se han sentado las bases para el servicio civil, en específico, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado "B", detalla: 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. VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad."

El servicio civil de carrera puede ser visto como una filosofía presente en el espíritu de administraciones públicas desarrolladas. Se establece que la función pública no es menos delicada e importante que la privada y que por lo tanto requiere de funcionarios igualmente preparados para desempeñar profesionalmente su responsabilidad. Aquel ciudadano que decide hacer carrera en el sector público y se preocupa por prepararse constantemente y desempeñarse profesionalmente puede contar con un sistema de promoción que habrá de tomar en cuenta sus méritos para premiarlo con mejores salarios o prestaciones, o con más altas responsabilidades, sobre todo al inicio de cada periodo.

Todo servicio civil de carrera debe ser operado por estructuras que evalúen objetivamente el ingreso, la selección, la promoción y la permanencia de los servidores públicos. Estas estructuras deben ser sensibles con la acumulación y aprovechamiento de la experiencia pública. Deben ser a la vez lo suficientemente flexibles para posibilitar procesos de innovación y lo suficientemente sólidas para permitir la continuidad.

Algunas definiciones del servicio profesional de carrera son: Es un sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. Es un sistema que sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público. Es un sistema que garantiza que la administración pública federal transite en los distintos cambios de Gobierno con el mínimo trastorno y con el más alto grado de eficacia.

“El servicio de carrera es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta

el de mayor jerarquía. Manteniendo no solo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”²⁷.

En la actualidad el servicio civil de carrera es la función pública a cargo de los mandos medios que se adquiere inamovilidad y existe la opción de ascenso.

La ley del servicio profesional de carrera en la administración pública nos dice en su artículo 2 que “es 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 para beneficio de la sociedad”.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la SFP y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública. Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. 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.

La institucionalización del servicio civil de carrera, establece el plan de objetivos que medirán el proceso de institucionalización, las normas políticas y procedimientos administrativos, que definen a los servidores públicos que participan en el mismo. Todo ello, lo regula la metodología, pedagogía y la medición del desempeño del trabajador; donde existe el sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad personal, además de que la estructura administrativa deba cumplir con la realización de la planeación y

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, op.cit., p.p. 554,555.

ejecución en la practica en el ámbito gubernamental de dicho servicio, sin que deje fuera un sistema de clasificación de niveles de mando, plan de salarios, tabulador de puestos, capacitación, actualización y desarrollo de personal.

10. CONSTITUCIÓN

Constitución es un término que procede del latín *cum* con y *statuere* establecer. Es la norma fundamental, escrita o no, de un Estado soberano, establecida o aceptada para regirlo. La constitución fija los límites y define las relaciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, estableciendo así las bases para su Gobierno y organización de las instituciones en que tales poderes se asientan. También garantiza al pueblo determinados derechos. La mayoría de los países tienen una constitución escrita.

Las Constituciones que México se ha conferido como estructuraciones jurídicas de y para la libertad, arrancan de nuestro ser y manifiestan las necesidades y problemática de cada época. Por medio de la Constitución México quiere realizar la democracia y poner la fuerza pública al servicio de la comunidad. Por lo que es importante definir que es la Constitución.

La Constitución mexicana el principio que establece su supremacía, el que determina su jerarquía superior respecto de todo el orden normativo que existe en el país, el que le da el tributo de ser fundamental y que asigna a todo lo que no sea esta el carácter de derivado, el que le atribuye su calidad de superior se ha consignado con fines netamente pragmáticos.

La palabra Constitución significa: construir, constituir, formar algo, que puede ser desde un objeto, una cosa, una familia o también, la forma de

Gobierno o de organizar la vida de una sociedad. De esta manera se explica por qué todos los países tienen y necesitan una Constitución.

La Constitución Política es el conjunto de normas jurídicas que organizan y dan forma a un Estado y tienen aplicación general en todo el territorio.

La Constitución Política como Ley Suprema garantiza a todos los habitantes de nuestro país el goce y el ejercicio de libertades y derechos que en la misma se consagran, tomando en cuenta que todos los individuos, sin distinción de ninguna especie, podemos disfrutar plenamente en forma individual, a fin de que exista un Estado de derecho y un ambiente de respeto mutuo y de armonía social.

La Constitución Política es la ley Suprema porque sus normas deben ser obedecidas y respetadas en todo el territorio nacional por todos los integrantes de la población. De la propia Constitución Política emanan todas las demás leyes que rigen los diferentes aspectos de la vida social: leyes, decretos, mandatos, así como los actos de las autoridades, deben ajustarse a las normas que establece la ley suprema y de ninguna manera y por ningún concepto deberán contrariar el espíritu de las normas constitucionales; sólo así tendrán validez legal.

La Constitución Política es una norma jurídica y acto social en constante transformación y de ella depende el carácter democrático del Gobierno; dicha ley representa la libertad, concebida como una garantía en contra de la autoridad arbitraria del Estado.

En "nuestra" Constitución, el pueblo o sociedad ha decidido, libremente y de acuerdo con su manera de pensar y las experiencias que ha obtenido a través de la historia, las obligaciones y derechos más importantes para los

ciudadanos, para las autoridades encargadas de cuidar la paz y el bienestar de todos los que vivimos en este grupo de familias que se llama México.

Por constitución se entiende la forma real y efectiva en que se organiza y funciona un Estado; es decir, el modo en el que realmente está constituido el poder dentro de él. Cuando se habla de Constitución, sin embargo, se entiende el conjunto de normas supremas que rigen la organización y el funcionamiento de un Estado.

Una Constitución es un complejo normativo. “Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar en nuestro caso, al estado mexicano”²⁸.

Otra definición de Constitución es: “la norma suprema emanada directamente del pueblo soberano. El poder de darse una Constitución, de modificarla o de sustituirla por otra, se denomina poder constituyente”²⁹.

La Constitución es la ley primordial de un Estado, pues consagra los derechos fundamentales de los gobernados, a la vez que crea los poderes públicos y les confiere sus principales atribuciones.

La Constitución se divide en dos grandes partes. La primera de ellas, conocida como parte dogmática, contiene normas que protegen los derechos fundamentales de los gobernados frente a posibles abusos de las autoridades. La mayor parte de estos derechos fueron contemplados en el capítulo I de la Constitución, denominado De las Garantías Individuales (artículo 1 al 29). La segunda parte de la Constitución, conocida como parte orgánica, contiene las

²⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, segunda edición, OXFORD, México, 1999, p.3.

²⁹ BOQUEIRA OLIVER, José María. Derecho Administrativo, op. cit., p.111.

normas relativas a la estructura del Estado y la organización y funcionamiento de los poderes públicos.

La Constitución es la Ley fundamental de la organización de un Estado, es la norma fundante o primaria de la cual deriva todo un sistema jurídico que tiene su origen y su fin en la misma, toda vez que el sistema normativo en su conjunto surge de esta y está limitado por esta.

11. CAPACITACIÓN

Con respecto a los antecedentes de la capacitación, podemos observar que a lo largo de la historia el hombre ha instrumentado mecanismos que pretenden hacer que el trabajador preste más eficazmente su trabajo y adquiera los elementos que le permitan aspirar a superarse laboralmente.

La capacitación sirve para que los trabajadores desempeñen mejor el trabajo que le ha sido asignado, o aquel que corresponde a los puestos inmediatos superiores. La capacitación es un medio muy adecuado para obtener la cooperación de los trabajadores, al facilitarles los conocimientos necesarios a fin de que aumenten su labor y puedan sin mayor trastorno en el trabajo, ocupar puestos de superior categoría con las consiguientes mejoras de salario.

La capacitación es la acción y efecto de capacitar o capacitarse (hacer a uno apto, habilitarlo para alguna cosa).

Al tratar este asunto y formular el dictamen en la Cámara de Senadores se dijo: “La Capacidad de trabajo del hombre es el instrumento primario, objetivo, sólido, indiscutible de su participación en los procesos de formación y creación de los satisfactores que demanda la comunidad.

“Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa”.

La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios.

Dentro de la política que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, las unidades de personal formularán los planes y programas de capacitación para lograr esos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en su artículo 47 nos habla del programa de capacitación “tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones”.

La Capacitación tiene como objetivo desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos, para que cada vez sea mejor su trabajo y por lo tanto se vea reflejado en la Administración Pública.

La naturaleza jurídica de la capacitación corresponde a un derecho social de clase y de orden público, que constituye la fórmula eficaz para preparar a los trabajadores ante las innovaciones tecnológicas que se les presenten, para producir más y mejor, para lograr su realización como hombres en su vida, en su trabajo y en el desarrollo económico.

12. DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

La historia del derecho del trabajo, bien pudiera ser explicada como la evolución de los intentos del legislador para tratar de aprender por medio de normas jurídicas.

El derecho como instrumento ordenador de la sociedad busca establecer derechos y obligaciones con el fin de dar a sus integrantes, tanto personas físicas como morales incluyendo al Estado, marcos de actuación que permitan una sana convivencia en sociedad.

El derecho del trabajo es un buen ejemplo de cómo un sistema jurídico, y en este caso una determinada rama del derecho, intenta incluir cada vez más situaciones y personas en su campo de aplicación, tratándose de adaptar a diversos factores.

El derecho del trabajo es un derecho protector de los trabajadores; el desarrollo en materia laboral exigió muy pronto la adaptación de esas normas a

las necesidades de la economía y de la política del momento, y su adaptación a situaciones particulares como lo eran, precisamente las relaciones laborales en donde el empleador era el Estado.

De esta manera las modulaciones y las excepciones a las reglas generales empezarán a surgir, y una de ellas fue precisamente el derecho burocrático.

Así la rama burocrática aparecería como un retoño, que si bien se alimentaba y debía su nacimiento al tronco sólido del derecho del trabajo, constituido por el artículo 123 constitucional de 1917, no contemplaba a los Trabajadores del estado como sujetos de normas especiales, hasta contar ochenta años después hacia finales del siglo XX, con un conjunto de instituciones, fuentes y reglas propias que permitan hablar a algunos autores de una nueva rama del derecho.

El derecho burocrático en México forma parte de una tendencia que a nivel mundial desde hace muchos años, es el resultado del interés de los legisladores por establecer normas laborales particulares y diferentes para regular las relaciones entre el Estado y sus empleados.

Para entender correctamente una definición de Derecho Laboral Burocrático es necesario definir que se entiende por Derecho, Laboral y Burocracia.

Por Derecho se entiende al sistema racional de normas sociales de conducta declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones justas a los problemas derivados del acontecer histórico. Por laboral comprendemos al adjetivo que significa: perteneciente o relativo al trabajo. Burocracia como la clase social que forman los empleados públicos.

Otros autores nos dicen que la palabra derecho deriva del latín *directum* que significa dirigir (o gobernar) y que evoca la idea de establecer un orden en la sociedad, se trata de una idea similar con la que en el derecho romano se utilizaba la palabra *jus* para evocar una regla de carácter imperativo o *lex humana*.

La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau* (oficina) y del helenismo *krátos* (poder, Gobierno). Es un término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.

El término burocracia en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término importado de la sociología, proviene del francés *bureaucratie* que quiere decir el conjunto de empleados que sirven al Estado.

Lamentablemente muchas veces, aún en nuestros días el término burocracia, por diversas razones se utiliza en un sentido peyorativo.

El derecho burocrático como parte del derecho del trabajo, es un conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.

Andrés Serra Rojas menciona: “En sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social”³⁰.

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo “primer curso”, op. cit., p.361.

“La Burocracia jurídicamente es un término que adquiere plaza y valor pese a su origen político y a su raíz de expresión despectiva. Su valor e importancia la ha adquirido en el presente siglo y es consubstancial con el Estado intervencionista y de tendencia social. El Estado liberal o gendarme tenía limitado el número de funcionarios administrativos. Concentraba sus fuerzas en la organización de un perfecto ejército y en un núcleo de personas dedicadas a la recaudación de los impuestos. Cuando el Estado deja su aislamiento dictado por las doctrinas liberales y comienza a intervenir suplantando actividades que correspondían a la iniciativa privada, el cuerpo ejecutor de esta nueva política se transforma en un gran número de funcionarios públicos”³¹.

Bolaños Linares Rigel nos dice que el Derecho Laboral Burocrático “es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir las relaciones de trabajo que surge entre el Patrón Estado y sus servidores públicos”.³²

En México el Derecho Burocrático se ha identificado como el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, op.cit., p.39.

³² BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, op.cit., p.1.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

En este capítulo hablaremos de la evolución del servicio profesional de carrera en la administración pública enfocado en el aspecto laboral, así entenderemos las causas y consecuencias de los cambios sociales, económicos y jurídicos de un país. Nuestro país ha tenido que enfrentar diversos acontecimientos y de los cuales ha salido airoso y es un ejemplo de fortaleza. De la colonia a la independencia, de la independencia a la tiranía, de la tiranía a la revolución y de la revolución a la búsqueda de la estabilidad.

1. PROYECTO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL (1911)

La vida de México es un cúmulo de protagonistas, acciones, tiempos y condiciones que configuran una realidad compleja y cambiante en razón de la lucha por el poder.

La sociedad mexicana es una combinación de realidades modernas y premodernas.

En su forma de Gobierno es una Republica, representativa democrática Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida según los principios consagrados en la Constitución Federal de 1824, la Carta Magna de 1857 y la Ley Fundamental de 1917, que interpreta las conquistas del país obtenidas a partir de su vida independiente, de las luchas de reforma y de la revolución de principios del siglo XX.

Desde el Porfiriato, los procesos económicos y sociales dan cuenta de amplias contradicciones que desembocan en movimientos que alteran el orden establecido.

En este sentido, el fin del Porfiriato es resultado de la revolución política de 1910. Un orden sustentado en la dictadura presidencial es destruido a nivel del régimen político y con él se marca el final de una etapa y el inicio de otra.

La destrucción del Porfiriato se da en el ámbito político, no el económico, dado que éste prevalece hasta configurar un sistema de propiedad e intercambios que tiene alcance moderno y competitivo. De este modo, se lucha para acabar con el ejercicio autoritario del poder, al proclamarse la instauración de la vida democrática.

En la Revolución de 1910 un movimiento emancipador, dado como proceso, acelera la modernización en cuanto proyecto de vida y libera a los individuos, grupos, familias y organizaciones de relaciones tradicionalistas que impiden que la movilidad social fuese más intensa y rápida.

El Porfiriato es eficaz en cuanto que impulsa la modernización económica, la inversión extranjera, los telégrafos y el manejo del crédito para llegar a formar una sociedad de productores.

El método de Gobierno seguido para conseguir tal propósito es la dictadura Presidencial, lo cual significa que son las relaciones del poder autoritario las que prevalecen en cuanto sistema de dirección política.

Por la dictadura Presidencial, las acciones de Gobierno y de la administración pública permiten que el fomento y la coordinación de los factores

de la producción tengan un impulso mayor en términos de productividad y de la formación de la riqueza material.

Se da una situación donde los inversionistas nacionales no son favorecidos con las políticas del porfiriato y constituyen los grupos de oposición que encabezan la inconformidad que tiene como desenlace el movimiento revolucionario de 1910.

Después de la revolución de 1910, México ingresa a una etapa de reacomodo en las estructuras de poder. Es un reacomodo violento, ya que los asesinatos, el golpe de Estado, los alzamientos, la formación de Gobiernos paralelos al federal y la creciente violencia, dan lugar a un clima de tensión y enfrentamiento.

El periodo de 1911 a 1916 es importante por la diversidad de sucesos que denotan como la lucha por el poder ya que se da con métodos no civilizados, sino como practicas violentas.

Es un periodo de reacomodos internos. La concurrencia de Porfiristas, Maderistas, Huertistas, Carrancistas, Villistas, Zapatistas, Orozquistas, entre otros dan cuenta de tensiones crecientes y una disputa abierta por el poder. La liberación de energías, lealtades y compromisos, acelera el rompimiento de vínculos con el orden establecido.

La destrucción del Porfiriato y la formación del orden democrático postulado por Francisco I. Madero, son opciones que se enfrentan hasta provocar turbulencias que se aceleran por la falta de acuerdos fundamentales que permitan la negociación entre las partes.

La lucha entre las distintas facciones revolucionarias es prueba de que la práctica del poder es intensa, tensa y contradictoria. Es intensa porque el proceso para estabilizar las relaciones de poder es prolongado y con una dinámica que involucra proyectos distintos.

Es tensionada porque el camino para lograr el entendimiento es cruento, extremo y llegado inclusive, al aniquilamiento de los protagonistas. Es contradictoria, porque las posturas en juego oscilan entre planteamientos que no siempre tienen el signo de la moderación, sino que había radicalismo que no se pueden desconocer en un ambiente de demandas revolucionarias.

Por eso el reacomodo de las estructuras en pugna es un proceso complejo y acelerado que dificultaba la consecución de acuerdos. En este sentido, la violencia política fue la vía para ganar posiciones y derrotar a los adversarios.

En la parte laboral observamos que en diciembre de 1911 como parte del Gobierno de la Revolución mexicana la materia laboral se instituyó en la administración pública en forma de Departamento del Trabajo.

En 1913 un nuevo decreto establece ocho secretarías, desdoblando la de Justicia e Instrucción Pública en dos: Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes. Mas tarde en 1914 el ramo agrícola fue atendido en la figura de la Secretaría de Agricultura y Colonización.

2. CONSTITUCIÓN DE 1917

La lucha por el poder debía transitar de la etapa cruenta a condiciones de acuerdo y estabilidad. Las ideas que tuvieron más peso en la gente fueron las de Carranza y Obregón, las cuales en el constituyente de 1916 juegan un papel

decisivo para orientar el debate y la formulación de las propuestas en materia política y social.

El 19 de octubre de 1915, Estados Unidos, reconoció al Gobierno de Carranza como un Gobierno de facto. Carranza inicia algunos recorridos por algunos Estados, pronunció discursos y reafirmó la proximidad de las reformas sociales.

En 1916 la situación que enfrentaba el país era difícil, los que más sufrían con esta situación eran los trabajadores. El 22 de mayo en la capital se declaran en huelga algunos trabajadores como los electricistas, tranvías, etc.

Este hecho es el inicio de una etapa que denota la posibilidad de construir puentes de entendimiento político y de ese modo conseguir que las negociaciones sean la formula eficaz para deponer el uso de la violencia.

La construcción de la institucionalidad significa que México debe ingresar a los tiempos de la modernización política y restringir las conductas públicas y políticas. La construcción de la institucionalidad se configura como proceso que debe negociarse para que sea consistente.

Es un proceso complejo en el cual concurren grupos, personalidades, intereses y valores que tienen naturaleza divergente. Sin embargo es un proceso que debe tener una óptica de inclusión para que la formación de las reglas de la convivencia sea más efectiva y puntual.

El punto de arranque es la definición tanto de la forma como del contenido de la Constitución Política que México necesita.

Había conciencia que después del movimiento revolucionario es necesario fomentar la definición y construcción de un nuevo orden político.

Dicho orden debía ser consecuente con los valores de la democracia moderna, lo cual significa que debe partir de una visión positiva y creadora de la sociedad.

En este sentido tanto los derechos como las obligaciones constituyen las premisas del nuevo orden político, el cual sin duda, ratificaba la importancia de que México acceda a la modernización entendida como un proceso estructural y de conjunto.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza dio a conocer un decreto que reformo algunos artículos del Plan de Guadalupe, en los considerandos explico que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas, que en ella se corría el peligro de que el ejecutivo absorbiera a los otros poderes, creando una nueva tiranía.

Carranza optó por convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual, la Nación exprese su voluntad.

Al terminar los considerandos, seguían seis artículos donde establece que se expedirá convocatoria para un congreso constituyente señalando que este habrá de verificarse en Querétaro, a partir del 1 de diciembre y con una duración máxima de dos meses.

También se especifico que el primer jefe entregara un proyecto de Constitución reformada al Constituyente y una vez verificadas las elecciones de los Poderes Federales, el primer jefe presentaría un informe sobre su

administración y trasladaría su cargo a quien el pueblo hubiera elegido presidente.

El artículo segundo, señalaba el día 22 de octubre para la elección de diputados y el mismo congreso calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre ellas. Para la contienda electoral se formaron varios partidos políticos, el de mayor fuerza fue el partido liberal Constitucionalista, que estuvo integrado por los hombres que hicieron posible el triunfo del movimiento constitucionalista y el voto del pueblo les dio mayoría de curules.

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el primero de diciembre de 1916.

Luis Manuel Rojas presidente del congreso, hizo la declaratoria de apertura del periodo único de sesiones. Carranza leyó un discurso y entregó el proyecto de Constitución reformada. En materia laboral el artículo 5, señalaba:

“Artículo 5. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el trabajador pacte su prescripción o destierro o en que renuncie temporalmente o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos político y civiles”¹.

“Según las crónicas de la época, el proyecto de constitución produjo una profunda decepción en la asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedo debidamente asegurada: el artículo 27 remitía la reforma agraria a la legislación ordinaria y la fracción X del artículo 73 se limitaba a autorizar al poder legislativo para regular la materia del trabajo. En el artículo quinto, los redactores del proyecto agregaron un párrafo al precepto correlativo de la constitución, limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo”².

En la décima sesión ordinaria, celebrada el 12 de diciembre de 1916, la comisión presentó su dictamen sobre el artículo 5; en la exposición de motivos se manifestó que en este artículo se encontraron dos innovaciones respecto al contenido del precepto de 1857.

La comisión aceptó esas novedades, y a iniciativa de Cándido Aguilar y Góngora agregó otros principios: la jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. Terminada la sesión, se dieron cuarenta y ocho horas para ponerse el dictamen de nuevo a discusión.

¹ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997, vigésima edición, Porrúa, México, 1997, p.764.

² DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo “Historia, principios fundamentales, Derecho individual y Trabajos Especiales”, op.cit., p.47.

Como la discusión del artículo 3 se prolongó, el 22 de diciembre la comisión presentó su segundo dictamen sobre el artículo 5, pero once diputados presentaron una noción suspensiva para que la comisión retirara este dictamen y se consideraran algunas reformas importantes.

El 26 de diciembre la comisión presentó su tercer dictamen, el cual es el mismo que se había leído el día 22 del mismo mes y año.

En esa sesión, Victoria manifestó su inconformidad con el artículo 5 como con el dictamen, porque trataba superficialmente el problema obrero, señalaba que la constitución debería dar las bases precisas sobre las cuales legislarán los Estados, la necesidad de crear juntas de conciliación y arbitraje, así como regular las indemnizaciones por accidentes, jornadas máxima, salario mínimo, descanso semanal, etc. Victoria también criticó el plazo obligatorio de un año para el contrato de trabajo.

Von Versen, pidió al congreso votaran en contra del dictamen, por establecer el artículo quinto, el plazo obligatorio de un año de trabajo para el obrero, lo cual considero sería perjudicial para el trabajador. Dijo que la clase obrera debía tener toda clase de garantías y tener asegurado su porvenir.

Manjares, fue el primero en proponer que el problema laboral se tratara en todo un capítulo o en todo un título de la constitución, señaló que se introdujeran todas las reformas que fueren necesarias al trabajo, que se atendiera en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores. Por otra parte, Pastrana Jaimes, criticó el año obligatorio de trabajo.

La discusión continuó el 27 de diciembre. "El primer discurso importante de esa sesión lo pronunció el diputado Porfirio del Castillo, quien se declaró en

contra del año obligatorio de trabajo, y dijo que si el patrón quería conservar al obrero, que lo tratara bien, le diera una jornada justa y sobre todo un salario equitativo”³.

El día 28 continuaron los debates acerca del artículo 5, el diputado Cravioto insistió en la idea de trasladar el problema obrero a un artículo especial.

Monzón se sumo a la idea. Por su parte Múgica, señaló que lo que importaba era que se protegiera el trabajo, sin importar el artículo constitucional donde se hiciera. Por lo que varios Diputados presentaron una moción para que se suspendiera la discusión del artículo y para que Pastor Rouaix se encargare de elaborar un proyecto con las ideas manifestadas en las anteriores sesiones.

Se integro la comisión con Macias y Rouaix, éste último invitó al Licenciado José Inocente Lugo quien era jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, y a Rafael L. de los Ríos para colaborar en la formación del capítulo del trabajo.

A las juntas que se celebraron los diez primeros días de enero, concurrieron varios diputados y sus nombres figuran entre los que calzaron con su firma la iniciativa formulada. Una vez terminado el proyecto y antes de que lo conociera la Asamblea, se le dio a conocer a Carranza, y dio su consentimiento.

El día 13 de enero de 1917, se leyó ante el congreso Constituyente la exposición de motivos y el proyecto para el título VI de la Constitución. La exposición de motivos fue elaborada por Macías y entre las ideas expuestas encontramos: “La consideración de que la nueva reglamentación laboral

³ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979, p.97.

borraría las odiosas desigualdades sociales, pues considera al trabajador en su dignidad humana y no como una cosa”⁴.

El 23 de enero de 1917, se dio lectura al artículo 123, pero el diputado Victoria pidió que se discutiese ese mismo día y el congreso aprobó que se empezará a discutir el título VI. En la sesión inicio con una relación de lo acontecido: “En su primer dictamen sobre el artículo 5º del proyecto de la Constitución, la comisión creyó oportuno proponer que se incluyera en dicho precepto algunas restricciones a la libertad absoluta de trabajo, por ser ellas necesarias para la conservación del individuo y de la raza, que pueden fundarse en el mismo principio que sirve de base a las Garantías Individuales, el derecho de la vida completa”⁵.

La comisión consideró que el proyecto presentado, reunía en síntesis las ideas capitales desarrolladas en el curso de los debates, así como las que son aceptables haciéndose solamente las modificaciones y adiciones siguientes:

“Proponemos que la sección respectiva lleve por título del trabajo y de la previsión social, ya que a uno y otra se refiere las disposiciones que comprende. La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I.

El artículo 123 constitucional estableció: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberá expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las

⁴ Ibidem, p.100.

⁵ “Diario de los debates del Congreso Constituyente”, Tomo II, Número 70 Periódico único, Querétaro 23 de enero de 1917, p.600.

cuales regirán el trabajo de los obreros jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo”.

El debate no revistió mayor importancia. Como ya se había acordado anteriormente, el artículo 123 y el 5º, se votaron al mismo tiempo. Fueron aprobados por unanimidad. Al artículo 5º se le hicieron modificaciones en lo relativo al contrato de trabajo.

Con la aprobación de éstos artículos, México se convertía en el primer país que incorporaba garantías sociales a una Constitución, dignifica al hombre, valora la principal actividad del hombre, el trabajo y daba nacimiento a un nuevo Derecho.

“Nuestro artículo 123 quiere y promete justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos”⁶.

3. CARRERA ADMINISTRATIVA (1922)

En México se vivían momentos difíciles en 1921 Estados Unidos amenaza con una intervención armada para impedir la aplicación del artículo 27 de la Constitución.

En este mismo año en el aspecto administrativo Modesto Rolland hizo público su proyecto de Ley de Servicio Civil para las ciudades Mexicanas, el cual conservó la mayor parte de las ideas desarrolladas en el proyecto sobre el servicio civil en la federación, presentado al Congreso Constituyente.

⁶ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, op. cit., p.105.

En 1922, un movimiento de servidores públicos del Gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el presidente de la República Álvaro Obregón cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país.

Pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa, mediante una ley de servicio civil.

4. COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL (1923)

Para 1923 en México se firmaron los “Acuerdos de Bucareli”, basados en la resolución de la Suprema Corte de que las disposiciones constitucionales no podrían aplicarse a las concesiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución todo esto por la aplicación del artículo 27 Constitucional.

En este año la carrera administrativa se implantó en San Luis Potosí. Para gestionarla se constituyó la Comisión del Servicio Civil, toda vez que se le confió la tarea de reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su buena marcha; nombrar a los jurados y celar la conservación de los archivos del servicio civil.

Su ámbito de competencia se extendió a los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales.

Por lo que hace la seguridad social para los servidores públicos, en agosto de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social.

Durante el mismo año por acuerdo del Presidente se establecieron los requisitos de admisión, de escalafón y de separación de los empleados de la contraloría, a fin de ofrecer garantías de estabilidad y como cimiento de una carrera administrativa.

Resultado de esto, fue la expedición de la Ley Orgánica de la Contraloría y el reglamento de exámenes para normar el requisito de ingreso mediante examen.

En el año de 1929 se elaboró un proyecto de ley de servicio civil para el poder legislativo formulando por Amílcar Zetina.

5. LEY FEDERAL DEL TRABAJO (1931)

El proyecto de Constitución en la fracción X del artículo 73, señalaba que solo el Congreso tendría facultades para dictar leyes en materia de trabajo.

Fueron dos consideraciones las que llevaron al Constituyente a cambiar de opinión: la idea de que contrariaban el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requería una reglamentación diferente.

Por estas razones el proemio del artículo 123, concedió facultades tanto al Congreso como a las legislaturas de los Estados.

Las legislaturas de los Estados, en observancia de su tarea, expidieron un conjunto de leyes en un lapso de diez años que comprende de 1918 a 1928.

El 14 de enero de 1918, el estado de Veracruz expidió su ley del Trabajo, que no solamente es la primera de la República, sino que, también la primera de nuestro Continente y fue un modelo de las Leyes restantes y sirvió de precedente en la ley Federal del Trabajo de 1931.

En la exposición de motivos señaló las finalidades de la legislación: “Urgía remediar las graves injusticias que en épocas pasadas se cometieron y que fueron una de las causas principales de la Revolución. De aquí que siendo el objeto de la Ley remediar esas injusticias y a fin de que no puedan repetirse, fue preciso dar a sus disposiciones el único carácter que las pone a cubierto de las contingencias de la política: el de ser justas”⁷.

Las disposiciones de mayor trascendencia de esta ley son las relativas al reconocimiento pleno de la libertad sindical y del derecho de huelga.

Las legislaturas y en concreto la legislatura federal, prefería dictar leyes separadas para cada uno de los temas de trabajo, situación que producía inseguridad jurídica y malestar entre los trabajadores, en lugar de elaborar una ley completa.

En 1919, Macías presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley, en el que se encuentran una reglamentación del Derecho obrero a una participación de utilidades y la regulación de las cajas de ahorro. En 1925 se elaboró un segundo proyecto, destacando el principio de que “el trabajo humano no podía ser considerado como una mercancía”⁸.

A pesar de que se expedían diversas leyes en materia laboral, los trabajadores no estaban satisfechos y lentamente se fue formulando un rumor

⁷ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho mexicano del Trabajo “Historia, principios fundamentales, Derecho Individual y trabajos especiales”, op. cit., p.51.

⁸ Ibidem, p.53.

que resonó en todos los ámbitos laborales: “fue noble y oportuno la solución de la Asamblea de Querétaro, decía el rumor, pero la república es un enjambre de leyes que dan a los trabajadores tratamientos distintos, situación que implica la negociación del principio democrático de la igualdad de derechos y beneficios”⁹.

Se presentaban algunos conflictos colectivos, huelgas que se extendían a dos o más entidades federativas, ninguna de las cuales podían intervenir, porque sus decisiones carecían de eficacia fuera de sus fronteras.

En vista de las múltiples dificultades, el presidente Portes Gil, en la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de julio de 1929, propuso la reforma de la fracción X del artículo 123 constitucional, relativa a las facultades del congreso, y la del preámbulo del artículo 123 para que sólo el congreso contara con la facultad de legislar en materia del trabajo.

La ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y locales mediante una distribución de competencias. El 22 de agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas. A partir de ese momento se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del trabajo aplicable en toda la República.

Fue el resultado de un intenso proceso de elaboración y estuvo precedida de algunos proyectos. El primero fue el “Proyecto de Código Federal del trabajo”, presentado en julio de 1929, redactado por una comisión integrada por Enrique Delhumeau, Práxedes y Alfredo Iñarritu.

Este proyecto presentaba errores en materia sindical y huelga, aunado a la antipatía de Portes Gil, fue rechazado.

⁹ Idem.

El segundo proyecto que llevaría el nombre de “Ley”, fue formulado siendo Secretario de Industria, Comercio y Trabajo el licenciado Aarón Sáenz. Fue discutido en Consejo de ministros y remediado al Congreso de la Unión, donde fue ampliamente debatido el proyecto, y previo un número importante de modificaciones fue aprobado y promulgado, el 18 de agosto de 1931, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio.

En el artículo decimocuarto transitorio de la Ley Federal del Trabajo, se estableció: “Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los estados en materia de trabajo y los expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto se opongan a la presente Ley”.

Desde luego, el imperio de la voluntad resultaba restringido, el golpe a los civilistas fue duro, pero no decisivo para lograr la plena autonomía.

La Ley concedió condiciones mínimas a los trabajadores, su verdadera trascendencia debe encontrarse en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga, no obstante, los vicios derivados de su aplicación práctica.

La Ley Federal del trabajo de 1931, siendo presidente constitucional Pascual Ortiz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo. En su artículo segundo se estipuló que “las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expidieran”.

Años más tarde, se expidió un documento que llama poderosamente la atención, denominado: “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil” del 12 de abril de 1934 publicado en el diario Oficial de la Federación. Dicho acuerdo, que bien pudo haber sido una ley en la materia, se

integraba de siete capítulos: 1. Del servicio civil, 2. De las Comisiones del Servicio Civil, 3. Del Ingreso al Servicio Civil, 4. De las vacaciones, licencias y permisos, 5. De las recompensas y ascensos, 6. de los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil, 7. De las sanciones.

En términos generales, se puede decir que dicho acuerdo fue una aproximación al esquema de lo que sería un servicio civil de carrera.

En el mismo acuerdo, en lo que se puede considerar como la exposición de motivos, se destacó lo señalado por el entonces presidente Interino de la República Abelardo L. Rodríguez: *“... Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar y un régimen con el que me vínculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva Administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del servicio civil y la formulación de su ley respectiva. Por lo pronto, abduco de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señale sus derechos, obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa debidamente comprobada ante las comisiones del Servicio Civil que se instituyen...”*¹⁰.

¹⁰ MARTÍNEZ PÚON, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para que?, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p.191.

Efectivamente, el acuerdo prescribía el día 30 de noviembre del mismo año, fecha que coincidía con el término del periodo interino del entonces Presidente de la República, quien duró en el cargo de 1932 a 1934.

También durante 1934 el titular del Ejecutivo reorganizó el Servicio Exterior estableciéndose una sola carrera administrativa del servicio, la cual se iniciaba con el cargo de vicecónsul dentro de la rama consular y su culminación en el puesto de consejero dentro de la rama diplomática, y de cónsul de primera en la otra rama.

Se impuso la regla de un tiempo mínimo de desempeño en el puesto actual para la promoción y se siguió conservando la aplicación de exámenes para determinados casos.

En la reorganización se innovó la clasificación horizontal de la carrera administrativa atendiendo a dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera.

El régimen de promoción era con base en el mérito; la estabilidad y permanencia se garantizaba con procedimientos de remoción de los miembros del servicio exterior.

En el año de 1935 el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario presentó un proyecto de Ley de servicio civil de carrera para los empleados públicos, en el cual se hablaba de la necesidad de contar con un sistema de ingreso a la administración pública a través de concursos de oposición, con servidores públicos profesionalizados y con la posibilidad de hacer una carrera administrativa.

En el proyecto presentado se tomo en cuenta los trabajos y opiniones realizadas por diversas instituciones y particularmente de los mismos empleados públicos. El documento llevó por título "Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación", el cual no fue enviado al Congreso como parte de una iniciativa del Ejecutivo federal, pero si fue publicado por un órgano oficial del partido.

La Ley de 1931 estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970, fue reiteradamente reformada y adicionada.

6. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.

Años más tarde, se publicó el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la unión de 1938, y el de 1941; cabe mencionar que ambos no hicieron mención de la figura de servicio civil de carrera.

En este año en el país suceden diversos acontecimientos se realizan reformas en el campo generalmente a pericón de movimientos campesinos locales, en agosto de 1938, a iniciativa del Presidente Cárdenas se constituyó la Confederación Nacional campesina que agrupó a casi todas las organizaciones del ramo y cuya dirección nacional siempre estuvo directamente subordinada a la presidencia de la república, sin lograr la estabilidad que alcanzaron las directivas sindicales.

En el mismo año se fundó la Confederación de trabajadores de México (CTM), constituida sobre la base del Comité Nacional de Defensa Proletaria, que agrupaba a la mayoría de los trabajadores sindicalizados.

En su programa estaba la lucha por el socialismo, a largo plazo, y la alianza con el Gobierno cardenista en lo inmediato. Muchas de las huelgas posteriores fueron exitosas, gracias al espíritu de lucha de los trabajadores así como a la tolerancia y, en ocasiones, el apoyo del Gobierno.

Se generalizaron los contratos colectivos de trabajo, lo que incrementó la fuerza de los trabajadores pero también los sometía a la voluntad de las direcciones de los grandes sindicatos.

En 1943 con el propósito de revisar el apartado administrativo, el Presidente de la República acordó crear una Comisión Intersecretarial con el fin de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública.

El plan contemplaba la supresión de servicios no indispensables, el mejoramiento del rendimiento del personal, la agilidad de los trámites con el menor costo para el erario y un mejor aprovechamiento de los fondos públicos. En 1947 una nueva ley en materia de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

Finalmente, al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante ley expedida en diciembre de 1959, se incrementaron notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos.

7. REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ADICIONA EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123

El artículo 123 constitucional es uno de los grandes orgullos de la tradición jurídica mexicana, ello tanto a que sirvió para consagrar constitucionalmente por primera vez en el mundo, junto con los artículos 3 y 27 al derecho social.

En sus orígenes, dicho artículo no protegía a los trabajadores al Servicio del estado, sin hasta el decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

Con respecto al Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, hubo que venir la reforma constitucional del 5 de diciembre de 1960 que incorporó al texto del artículo 123 el apartado B integrado con XIV fracciones y, las XXXI fracciones anteriores pasaron a constituir el Apartado A.

Cabe comentar que el apartado B del artículo 123 fue incluido posteriormente a la Constitución de 1917, por lo que resulta conocer la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo presentada en 1959 a la cámara de Senadores, que llevó a su inclusión en el texto de la Constitución, dice lo siguiente: *“Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reforma constitucional general de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.*

Los Trabajadores al Servicio del Estado, por diversidad y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la constitución general de la república consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos del Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general...”¹¹.

Entonces con la reforma del artículo 123 apartado B se regulan las relaciones de trabajo entre el estado y sus servidores, para que se elevase a rango constitucional la necesidad de establecer sistemas que permitiesen a los trabajadores ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad.

8. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Como parte de la reforma constitucional al artículo 123, tres años más tarde se expidió la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963, que recuperó parte del principio constitucional ya que se introdujeron en varios de sus artículos disposiciones que obligan al Estado a establecer, en cada una de sus dependencias, sistemas escalafonarios para otorgar ascensos y autorizar las permutas de las plazas.

Sin embargo, tampoco se hizo mención propiamente de la figura del servicio civil, salvo la reforma a la ley del 31 de diciembre de 1984, que adicionó al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

¹¹ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, op. cit., p.15.

Por lo que tuvieron que pasar muchos años, para que de manera formal se crearan las bases y posteriormente se pudiese hablar de posibilidades reales del establecimiento de un servicio civil de carrera.

La concepción de la administración pública como parte indistinta del sistema político, carente de autonomía y en consecuencia, instrumento de las políticas e intereses del partido en el Gobierno, el Partido Revolucionario Institucional.

Por otra parte la Ley que se crea en 1963 que consagra los derechos de los empleados sindicalizados al servicio del Estado, se considera que es un producto de la práctica corporativista de la época.

Es importante mencionar como antecedentes del servicio civil de carrera los trabajos realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1965.

Dicha comisión se propuso estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como a la corrección de sus principales deficiencias y para garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado.

En 1967, la comisión emitió un informe sobre el estado que guardaba la administración pública federal, en el cual se destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, haciendo hincapié en la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del estado con sus trabajadores.

El informe destacaba lo siguiente: “La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del Servicio Civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del estado frente a sus servidores”¹².

En materia de capacitación muchas de las propuestas de la comisión se vieron materializadas en el programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvieron de base para establecer el programa de reforma administrativa.

9. REFORMA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El análisis y las recomendaciones de la Comisión de Administración pública, propiciaron la acción participativa de los encargados de la administración y desarrollo del personal público federal, que dio lugar entre otras significativas aportaciones, a la parte relativa a las “Bases para el programa de reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

El órgano encargado de crear las Bases para el programa de reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal fue la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia (como sustituta de la CAP) creada en 1971; tales bases contemplaban un subprograma en materia de recursos humanos, esta reforma tenía el propósito, entre otros, de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.

¹² Ibidem. p.194.

Como producto tanto del informe como de las bases en diciembre de 1972, se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Paralelamente a la creación de la Comisión de recursos Humanos se establecieron formalmente los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de recursos Humanos para garantizar la congruencia y viabilidad (COTECURH) y de Capacitación (COTECUT), así como el grupo de oficiales mayores, y la comisión o comités de carácter ad hoc a las acciones de administración y desarrollo del personal público.

La creación de figuras como la comisión o comités técnicos obedecieron al nivel de especialización y racionalidad administrativa que requerían las áreas y funciones de la administración pública en esos momentos, de ahí la trascendencia de incluso ir formando cuadros administrativos, a través de estas figuras para que se comenzaran a especializar en la administración de personal.

Por último, en 1975 se expidió la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la cual sigue vigente y que abrogó a la Ley de Estímulos y Recompensas a los funcionarios y empleados de la federación de 1957.

En esta ley tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece.

Se instituye para servidores del estado en dos modalidades: a) premios, que son otorgados por el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y b) estímulos y recompensas entregados por los titulares de los ramos correspondientes de la administración pública.

Los primeros se otorgan por reconocimiento público de una conducta o trayectoria ejemplar o por determinados actos u obras valiosas o relevantes, realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualesquiera personas; los estímulos se otorgan a los servidores públicos seleccionados de entre aquellos que prestan sus servicios en las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional.

10. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL DE GOBIERNO FEDERAL

Durante el periodo del presidente José López portillo 1976-1982, y en el marco del proceso de reforma de la administración pública federal, se ordeno mediante Acuerdo Presidencial publicado el 31 de enero de 1977, la modificación de la estructura y atribuciones de la comisión de Recursos Humanos, para favorecer la participación organizada de los trabajadores del Estado a través de sus legítimos representantes y prepara los estudios necesarios para configurar e integrar un “Sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno federal” y proponer, asimismo, la unidad encargada de su administración y coordinación.

Dicha modificación permitió que los propios interesados coadyuvaran con el ejecutivo federal a la adopción de las medidas tendientes a perfeccionar la administración del personal público, proporcionándole mejoras a los sistemas de organización y funcionamiento de las unidades d administración de personal,

así como normas y disposiciones generales para propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos y lograr una mayor eficacia en el funcionamiento de la administración pública federal.

La comisión de Recursos Humanos logró la obligatoriedad de varias políticas de personal; en el mismo periodo se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, su creación obedeció a la necesidad de adecuar la administración pública a lo que exigía el desarrollo económico y a la de establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo y judicial, Gobiernos estatales y municipales.

Algunos logros de esta Coordinación General debe mencionarse la creación de unidades de recursos humanos en cada uno de los sectores administrativos, los cuales desde entonces tienen la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función de personal de cada dependencia.

A la Coordinación General de Estudios Administrativos correspondió vigilar y dar apoyo a cada una de las unidades de recursos humanos para implantar un ambicioso programa que se denominó "Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del poder Ejecutivo Federal", integrado por varios subsistemas que fueron planeación y organización, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico-laborales, préstamos y servicios, capacitación y desarrollo, motivación, información y evaluación.

La coordinación formuló y distribuyó una guía para la reestructuración de la administración y desarrollo de personal público federal, formuló documentos de apoyo denominados lineamientos para el establecimiento de las comisiones mixtas de capacitación y de las de higiene y seguridad.

Por último, le correspondió a la coordinación conducir la evaluación y formular las recomendaciones sobre el resultado de la aplicación de los programas de administración y desarrollo de personal de las dependencias.

En el mismo periodo, en cuanto a documentos elaborados en materia de recursos humanos, se identifica el denominado “Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal”, elaborado en 1978, se emitieron una serie de estudios y recomendaciones con base en los componentes del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Este documento tanto por lo que contiene como por lo que propuso, es sumamente importante, ya que parece ser el antecedente inmediato de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera de 1983; ya que además de haber hecho propuestas relacionadas con el establecimiento de un servicio civil, así como de la creación de una Comisión del Servicio Civil y de un Órgano Central del Servicio Civil, se describió parte de lo que sería un sistema de ingreso con base en méritos.

Por último en lo que comprende a este periodo, se promulgó en 1979 de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

11. CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL

En el periodo de 1982-1988 correspondiente al sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, la administración pública federal reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos.

Cabe destacar la presencia y el trabajo de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y la Dirección General del Servicio Civil dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Dirección General del Servicio Civil que dependía de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad fue creada como producto de la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal Federal (creada en 1980 adscrita a la Subsecretaría de Presupuesto) también dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 25 de enero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Las atribuciones que tenía esta dirección general eran: “Promover las normas en materia de administración y desarrollo de personal federal; Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la administración pública federal; Establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas; Formular criterios respecto con los sistemas escalafonarios de las dependencias del Gobierno federal; Dictar las normas sobre el registro del personal civil; Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las juntas directivas del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones”.

Según Ignacio Pichardo Pagaza “uno de los resultados más importantes de la existencia de esta Dirección General del Servicio Civil fue la introducción

en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración de personal”¹³.

En efecto, este organismo creó en 1983 el catálogo General de puestos del Gobierno Federal, diseño la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como manual de evaluación; formuló un catálogo de puestos por dependencias y diseño el tabulador de sueldos del Gobierno federal.

No obstante los logros, es importante aclarar que esta dirección general en un lapso de dos años 1983-1985 sufrió una serie de cambios, en febrero de 1984 fue sustituida por la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública y el 25 de julio de 1985 según el Reglamento Interior de la secretaría de Programación y Presupuesto, desaparece esta coordinación y vuelve a ser creada la Dirección General del servicio civil contó con cinco áreas básicas: normatividad y evaluación; organización del Gobierno federal, análisis y registro de estructuras salariales y ocupacionales; informática y documentación e integración y control.

Las acciones más sobresalientes en los siguientes años, se concentraron principalmente en la política salarial de los servidores públicos del Gobierno federal, la cual tuvo como principal propósito la de otorgar incrementos significativos a éstos, sobre todo en los puestos inferiores en los que había bajos ingresos, además se actualizaron catálogos de puestos y tabuladores de cada una de las dependencias lo que trajo como consecuencia que se actualizara al Catálogo general de puestos y el tabulador de Sueldos del Gobierno Federal.

Por último se destaca la implementación del Programa nacional de Capacitación y Productividad el cual entre otras cosas, otorgaba becas de

¹³ Ibidem., p. 199.

especialización, posgrado y operaba sistema de enseñanza abierta en primaria, secundaria y bachillerato para los servidores públicos.

Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1988, las atribuciones de la dirección General del servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de hacienda y Crédito Público a través de la dirección General de Normatividad y desarrollo Administrativo que tenía como competencia la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria. Posteriormente, tales atribuciones pasaron a formar parte de la desaparecida Unidad del Servicio Civil adscrita a la misma Secretaría.

En este mismo periodo 1982-1988, tuvo lugar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 publicado el 29 de junio de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, el cual estableció la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera, con los siguientes objetivos: “Crear las condiciones administrativas y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; Promover mayores grados de responsabilidad, diligencias y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad así como promover la capacidad permanente del personal federal”.

De dicho Plan se derivó el “Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal” de fecha 29 de junio de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Entre las funciones más importantes de esa comisión estaban las de promover ante las dependencias y de las entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera;

la de promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera; la de determinar y proponer los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requería la instauración del servicio civil de carrera; y evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del mismo.

La comisión contemplaba una subcomisión técnica conformada por todos los oficiales mayores de todas las dependencias, así como tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para la formulación de estudios relacionados con la materia que le encomiende la Comisión. Por último este acuerdo contaba también con un reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en el que se especializaban las funciones e integración de la comisión y la subcomisión.

La incorporación de la FSTSE es por dos razones: la instauración de un servicio civil, para los funcionarios de base o para los burócratas medios y altos implicaba una modificación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que están plasmados los privilegios y fuerza del sindicato.

Y la otra fue consecuente y de índole política: cualquier proyecto de modificación de la ley o de reforma del personal es difícil sin la negociación y con la representación de los trabajadores de base, dados los términos de la organización corporativista del aparato estatal, que concede el monopolio de la representación al sindicato y por lo tanto de la interlocución con el Gobierno a cambio del poder político sobre el sector en cuestión.

En las condiciones tradicionales de la organización del aparato estatal mexicano, que la reforma pudiera instaurarse con la exclusión del sindicato. La comisión formuló un programa de servicio civil en 1984.

Las dificultades y los pocos resultados que se obtuvieron, se considera que se creó un precedente y sentó las bases, para retornar la idea años más tarde.

En 1983 entro en vigencia la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual abrogó a la de 1979.

En el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el tema del servicio civil se creó que no fue prioritaria en la agenda gubernamental, si se considera que estaba de por medio proyectos muchos más ambiciosos como la firma de un Tratado de Libre comercio.

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, adoptó la figura de servicio profesional de carrera y al respecto señaló lo siguiente: *“...La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además un código claro de ética del servidor público y promover*

esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional. Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de Gobierno en las que se avanzará en la carrera civil...”¹⁴.

El programa sectorial derivado del plan Nacional de Desarrollo se denominó programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 Promap, en su subprograma denominado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor público” planteó como una de sus principales objetivos: *Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos que contribuyan a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aprovecha la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo.*

En diciembre de 1996, el presidente de la república se comprometió a promover la iniciativa de ley para la creación del servicio civil el siguiente año. El ofrecimiento fue hecho en las instalaciones de la FSTSE, en donde prometió que su propuesta de ley incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia.

Esta encomienda la desarrollaron de manera conjunta la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo, a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito público mediante la Unidad del Servicio Civil.

El proyecto de Servicio Profesional de Carrera de esta unidad se basó en el Promap tanto en los objetivos como en uno de sus subprogramas. Este

¹⁴ Ibidem., p.203.

proyecto tuvo como principal instrumento al Servicio Profesional de carrera cuyo objeto fue la profesionalización y capacitación de los servidores públicos.

La propuesta de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) enfatizó en la necesidad de confiar en órganos colegiados la ejecución de los programas de profesionalización, con el propósito de evitar la discrecionalidad de las decisiones en la puesta en marcha de dichos programas.

Cabe mencionar que la Unidad de Desarrollo Administrativo posteriormente se convirtió en la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa con base en las reformas que sufrió el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el diario Oficial de la Federación en noviembre de 2001.

Con respecto al proyecto de servicio civil de carrera, en un primer momento correspondió a la Secretaría de Hacienda y crédito Público elaborar el proyecto de Ley. La Unidad de Servicio Civil (USC) fue la encargada de elaborar la propuesta, que consistió en lo siguiente: *1. Un sistema de reclutamiento claro abierta con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general. Los requisitos eran la aprobación de tres exámenes uno de conocimiento general, uno psicométrico y un examen técnico, que correría por cuenta de la dependencia a la que se quisiera ingresar. Finalmente, estaba prevista una entrevista a cargo de la entidad o dependencia contratante. 2. Los cargos de libre designación (de confianza) en las dependencias sería para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo. 3. El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones. La evaluación de los puestos para otorgarles el salario sería hecha por la USC con base en una metodología propia. 4. La capacitación y educación formal de los*

trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto. 5. las promociones podrían ser de tres maneras: en primer lugar, podrían ser de grupo, lo que significaba que el funcionario tendría mas responsabilidad. En segundo lugar, podría ser de nivel salarial. La última sería promoción de grado, que incluiría tanto aumentos de responsabilidad como del salario. 6. el sistema de evaluación incluía cinco objetivos: la observancia de los procesos establecidos, las contribuciones a las mejoras del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la capacitación adquirida y las características profesionales del trabajador en su desempeño. 7. La separación de un servidor público podría ocurrir por seis causas: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte del personal. 8. Con el personal de base se produciría una contradicción a la hora de implementar el servicio civil de carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de hacienda tenía tres propuestas al respecto: a) La incorporación del personal de base al modelo propuesto, derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la Ley del Servicio de Carrera Federal o manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí; b) Acceso de personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base; c) la posibilidad de mantener dos regímenes independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza.

Se considera que tal proyecto tenía un esquema demasiado centralizado en cuanto a su operación. Lo que en realidad es que todos los intentos antes descritos carecieron de las condiciones tanto jurídicas, políticas y administrativas.

12. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En el Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, quien tomo posesión del cargo el primero de diciembre de 2000, el Plan nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado denominado "Buen Gobierno" señala lo siguiente en sus principales líneas: *A fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión...El Gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad... Requerimos de un Gobierno inteligente, capaz de utilizar las más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los ordenes. Dispuesto a aprender⁴ de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar...Requerimos de un Gobierno ágil y flexible, capaz de captar oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente... Frente al paradigma de un Gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un Gobierno estratégico, orientado a administrar resultados. Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permitirá derribar las barreras existentes para la innovación y creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobrerregulación existentes... Requerimos de un Gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los Estados y Municipios propicie no solo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal, que deje en claro que la nación es más que la suma de sus partes... En suma,*

requerimos un Gobierno de clase mundial, un Gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adaptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar la que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

De este plan básicamente se desprenden dos documentos que presentan y sobre los que gira la propuesta modernizadora de la administración pública federal. Uno de ellos, es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCTDA, cuya responsabilidad de ejecución la tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Secodam (ahora Secretaría de la Función Pública) y la Agenda de Buen Gobierno diseñado por la Oficina de la Presidencia para la innovación Gubernamental, la cual no tiene el rango de secretaría sino de órgano staff del poder Ejecutivo Federal.

Esta línea estratégica contempla dos vertientes principales: en la primera se busca impulsar el cambio hacia un Gobierno de calidad, a través de la formación de servidores públicos que impriman en su gestión un enfoque de innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos.

La segunda vertiente comprende la creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público que privilegien su buen desempeño, el reconocimiento de éste para su promoción a mayores responsabilidades y que otorguen confianza, adecuada remuneración y certidumbre a su vida laboral, a partir de la evaluación continua de su quehacer.

El establecimiento gradual de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal será un pivote de principal importancia para

impulsar la mejora integral del servidor público y la prestación de servicios de alta calidad por instituciones competitivas.

Para la realización tanto del objetivo como de la línea estratégica de desarrollo de recursos humanos de la administración pública federal se contempla la realización de acciones y proyectos concretos, para ello la línea estratégica contiene cuatro líneas de acción: *1. estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la administración pública federal; 2. Formación y capacitación de servidores públicos; 3. Servicio profesional de carrera en la administración pública federal; 4. Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.*

Cinco son los avances más importantes que ya se han dado en el marco de este programa como son: la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002; la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002; el Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002 y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

Con respecto al documento que es la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, se basa en seis grandes estrategias de utilidad común para toda la administración pública federal que son: *1. Gobierno que cueste menos; 2. Gobierno de Calidad; 3. Gobierno profesional; 4. Gobierno digital; 5. Gobierno con mejora regulatoria; 6. Gobierno honesto y transparente.*

Es importante mencionar que con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal, se ha creado la Secretaría de la Función Pública en sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en el seno de la propia Secretaría, se ha creada la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal que recoge tanto las atribuciones que tenía la Unidad del Servicio Civil de Carrera como las funciones contenidas en la Unidad de Desarrollo Administrativo, posteriormente se convertiría en Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa y ahora también llamada Subsecretaría de la Función Pública.

En los últimos años a la par de los intentos por establecer un servicio civil de carrera para toda la administración pública federal y por ende para los estados de la república, se han institucionalizado algunos esfuerzos en organismos tanto de la propia administración central y paraestatal como en algunos de carácter autónomo.

Este fenómeno de carácter parcial o sectorial, o como algunos especialistas le ha llamado de prueba piloto, se ha venido consolidando de manera gradual, sobre todo en instituciones que debido a las actividades y fines que desarrollan, ha resultado imprescindible la profesionalización de sus servidores públicos.

De las experiencias institucionales mas representativas de la administración pública en México, se destacan los siguientes: Servicio Exterior de la Secretaría de relaciones Exteriores; Programa de carrera magisterial de la Secretaría de Educación Pública; Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión nacional del Agua; Servicio profesional Agrario de la Procuraduría Agraria; Sistema Integral de Profesionalización del instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Servicio profesional Electoral del Instituto

Federal Electoral; Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito federal y Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria.

CAPÍTULO III

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Antes que nada debe aclararse que no existe una carrera administrativa, salvo el Servicio Exterior, el Poder Judicial y el Servicio Electoral profesional.

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública se ha tratado de establecer desde 1911 hasta la actualidad.

Debido a esto analizaremos la importancia del servicio público profesionalizado, tomando en cuenta los aspectos más relevantes para nuestra investigación.

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública es un mecanismo para administrar al personal del Gobierno Federal y que pretende garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades en un marco de transparencia y legalidad.

Cabe mencionar que este sistema, si bien es cierto que pretende garantizar el trabajo, igual de cierto es que el país pudo marchar sin un servicio público profesionalizado.

Por eso su meta es tener servidores públicos actualizados; a base del esfuerzo del personal, donde busca profesionalizar el sector público y comprometerlo con la sociedad, atrayendo, reteniendo y motivando a los mejores hombres y mujeres, para que la Administración Pública pueda transitar de una manera eficaz.

Entendiendo este capítulo como el desglose del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, así como explicar algunos de sus aspectos más sobresalientes para la implementación del mismo.

1. OBJETIVO

El servicio profesional de carrera se crea con la intención de profesionalizar la tarea de los servidores públicos, para que la Administración Pública logre la máxima eficacia y compromiso social en sus acciones.

Al mismo tiempo se busca ofrecer oportunidades de desarrollo y progreso a los servidores públicos, permitiendo que realicen un plan de carrera dentro de la Administración Pública.

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en su artículo 1º establece lo siguiente: "... el 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...", por lo que podemos decir que el Gobierno Federal quiere o pretende imponer reglas a sus funcionarios públicos; sin importarle en realidad la suerte de estos.

Entendemos que desde hace varios años se ha tratado de implementar un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por lo que hasta la fecha no se ha podido llevar a cabo.

Sin duda el objeto de este mecanismo es preparar a los Funcionarios Públicos para la organización, funcionamientos y demás cuestiones en cada

una de las Dependencias Federales, para tener una calidad mejor en toda nuestra administración, por tanto hasta del país.

Si hablamos del objetivo del Servicio Profesional en donde quiere renovar a su personal para ser más competentes; es algo muy idealista ya que existen varios factores en la sociedad que nos obstruyen para tener una mentalidad diferente.

Podemos mencionar lo siguiente: “el servicio profesional de carrera es una vía para potenciar el capital humano, dado que define las reglas que facilitan a los servidores públicos tener la seguridad de ingresar, permanecer y retirarse de la función pública”¹.

En lo personal no comparto la idea del servicio profesional de carrera, sin duda quiere que la sociedad crea en este sistema como un beneficio para la comunidad, pero solo es un obstáculo nuevo con métodos para llegar a un objetivo.

Debo mencionar que en nada el servidor público se beneficia, al contrario el Servicio profesional de carrera es un sistema para evitar los derechos de los trabajadores y así en cualquier momento despedir a éstos sin ningún derecho.

Ese objetivo puede ser en realidad servir a lo mismo de siempre pero con una diferencia, todo va hacer con mérito, ya que así podemos ocultar el compadrazgo y seguir comportándonos igual.

Si creemos que deba existir una transformación del servicio público, es decir, es necesario impulsar una nueva cultura institucional, dando paso a un

¹ UVALLE BERRONES, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México, “Retos y Perspectivas”, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, 2000, p. 60.

horizonte que permita revalorar la función pública a partir de la profesionalización, la equidad, la competencia y la calidad en el servicio.

Para que eso se logre debemos iniciar en métodos nuevos, donde los servidores públicos sean motivados y así vean con entusiasmo su capacitación para ayudar a su formación personal, cultural, intelectual, etc.

Como se menciona anteriormente se pretende dar paso a una nueva cultura a la sociedad para ser mejores servidores públicos y nos permita que la función pública sea más eficiente en todos los niveles, aspectos, etc.

“El servicio profesional de carrera es la combinación de requisitos, pautas, reglas, procedimientos y estímulos que tienen por objeto erigir al mérito profesional en la pieza fundamental que orienta y sustenta el nuevo perfil de la función pública en México”².

La efectividad del Servicio Civil de Carrera, depende de la funcionalidad, aplicación e interpretación que se le de por parte de quienes lo ejecutan dentro de la administración pública.

Para esto se requerirá de varios esfuerzos entre los servidores públicos y las Autoridades competentes.

2. PRINCIPIOS JURÍDICOS

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las Constituciones de los Estados de la República y de las diversas leyes de orden Federal, Estatal y Municipal que de ellas se derivan, emanan las principales

² Ibidem, p.p. 56,57.

normas de conducta que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus funciones.

El servidor público como parte integrante y activa del Gobierno federal o de un Gobierno local, debe adoptar conductas y guiar sus acciones con base en un esquema, donde los valores básicos hagan una relación positiva y productiva con la sociedad.

Estos principios y valores se consideran importantes ya que representan la parte axiológica que debe tener el servicio civil de carrera y que guía el actuar de los servidores públicos en un contexto y lugar determinado.

“Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguientemente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente”³

Su importancia radica en las actitudes, comportamientos, compromisos, desempeño y actuaciones de los servidores públicos que, a su vez, tendrá que reflejarse en el desempeño de la Administración Pública y demás instituciones para con los ciudadanos.

En este punto es evidente hablar de los principios jurídicos que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en su artículo 2º “...Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género”.

³ PRATS I CATALÁ, Joan, “Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática”, Revista Iberoamericana de Administración Pública, Número 1, INAP, España, 1998, p. 23.

Es necesario mencionarlos ya que es parte esencial de nuestra investigación, para poder entender como funciona, y se basa el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Entonces al hablar de dichos principios, es evidente que el servicio profesional de carrera pretende ser un sistema integro, sin ningún defecto, que sea excelente para renovar la administración.

Pero sin duda se equivocó la Función Pública, es indudable que nuestra sociedad no tiene la cultura adecuada para que este sistema funcione; toda vez que existe corrupción entre los servidores públicos; es más hasta en la gente que nos representa se da esta conducta.

Y ponemos el ejemplo de una familia, si el Padre es corrupto sin duda sus comportamientos, actitudes y aptitudes, se van haber reflejadas en sus hijos, y a la larga tendrán el mismo comportamiento.

Es como una epidemia, se extiende poco a poco, hasta infectar a la gran mayoría, no generalizo por que aun creo que existen algunos servidores públicos que tengan principios y su conducta sea la adecuada, pero la gran mayoría esta contagiada, por lo tanto, es una cadena que no tendrá fin, hasta no renovar las instituciones.

Mencionaremos algunos principios jurídicos que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera brevemente para poder entender el funcionamiento de dicho sistema.

La Legalidad se refiere “a la obligación del servidor público de actuar siempre y en todo momento con respecto y estricto apego a las disposiciones

contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad aplicables al ejercicio de las funciones a su cargo”⁴.

Entonces diremos que toda acción administrativa tiene que estar apegada a derecho, así como todos los actos que se deriven de los servidores públicos para con los ciudadanos.

Este principio y valor sostiene la importancia de que los servidores públicos conozcan el marco jurídico que los rige, de tal manera que su actuación y comportamiento esté conforme a lo que dicta la norma.

Si bien es cierto lo mencionado anteriormente, también es cierto que no siempre se aplican los lineamientos jurídicos como deberían, al contrario se aplican de acuerdo a lo que convenga, en especial la autoridad por el poder que tiene lo hace a su libre albedrío.

El mérito sostiene que el acceso a la Administración Pública así como las promociones en su interior serán a través de un procedimiento que considere el mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades.

Todo servidor público que forme parte del servicio civil de carrera debe dirigir su desempeño y comportamiento con base estrictamente en sus méritos y no a través de las preferencias personales o políticas que goce.

Al hablar de mérito es como una ilusión, porque en la realidad un servidor público puede lograr un ascenso no por sus conocimientos, aptitudes, actitudes, etc., sino por que es el amigo del jefe, el compadre, algún familiar, etc., entonces desde ahí estamos mal.

⁴ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, Cómo servir mejor a los ciudadanos, INAP, México, 1999, p.46.

La equidad y la equidad de género, la primera se refiere a la igualdad entre todos los ciudadanos que quieran concursar alguna vacante; y la segunda se refiere a toda persona física, sea hombre o mujer que cubra con los requisitos para la solicitud de un puesto podrá ingresar al servicio público a través de convocatorias y procedimientos públicos y objetivos.

Al hablar de igualdad nos referimos a que no debe existir discriminación de ningún tipo; debe de ser todo igual para cualquier persona.

La imparcialidad se refiere a la forma en que deben desempeñarse los servidores públicos más allá de cualquier cambio de Gobierno o contienda electoral. Esto es uno de los principios más difíciles de llevar a la práctica.

Esto también es falso, no es verdad que exista en la administración pública imparcialidad, es lo contrario depende que partido gane el poder, las instituciones se llenan de miembros de ese partido.

Y por lo tanto si uno no está de acuerdo con las ideas de dicha gente vas para afuera, porque tratan de relacionar a la gente para formar parte de ese partido o para las nuevas elecciones voten por ellos.

La idea central es que los servidores públicos realicen sus funciones de la mejor forma y al margen de todo.

3. MÉRITO Y PROFESIONALIZACIÓN

Las recientes modificaciones normativas que conducen hacia la profesionalización de los servidores públicos a través de la Ley del Servicio

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, nos pone a pensar si en realidad funcionara.

La sociedad y el Estado viven una etapa de cambio y transformación que implica revisar el papel de las instituciones públicas, entre ellas la administración pública.

Decimos que “La carrera administrativa por su parte, significa un concurso de profesionalización, dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de un ingreso, permanencia, estabilidad, promoción con base en el sistema de meritos que se verifica por medio de exámenes de idoneidad tanto para ingreso como para ascenso”⁵

Mencionemos que toda persona que aspire a una vacante de la administración pública debe estar debidamente preparada, tener una carrera técnica o universitaria.

Para ello se implementa el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que esta basado en el Mérito y Profesionalización.

La Profesionalización se puede entender “como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”⁶; o como la evolución de un aficionado o una actividad en profesional.

⁵ Retos y propuestas, “El Servicio Público”. Fundación Mexicana cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, p.p.31, 32.

⁶ UVALLE BERRONES, Ricardo, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, Plaza y Valdés Editores, México, 1999, p.51.

El servidor público no puede realizar su trabajo con base en criterios surgidos de su libre pensamiento o de caprichos personales, sino que tiene que apegarse a las normas jurídicas y administrativas vigentes.

Entonces debemos entender que al profesionalizarse la función pública debe ser abierta, apartidista, estable, continúa y segura; en cuanto a su acceso debe ser mediante reglas que aseguren la equidad para quienes desean ingresar a la administración pública.

Para realizar un servicio de carrera profesionalizado se requiere de varios elementos básicos los cuales son: la formación inicial, el reclutamiento, el marco jurídico, la capacitación y la evaluación y el desempeño.

Por lo que diremos que la profesionalización del servicio público es conveniente ubicarlo en la noción de cambio institucional, su meta es llegar a modificar significativamente la organización, las funciones y los procesos de la Función Pública.

La profesionalización es uno de los dos aspectos en que se basa el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública que ya hemos mencionado, entonces es conveniente decir que entendemos por mérito.

Algunas definiciones de mérito son las siguientes: “Acción que hace a una persona digna de recompensa o castigo. Resultado de las buenas acciones que hacen a alguien digno de aprecio. Valor de un objeto; Cualidades de una persona que la hacen digna de aprecio o alabanza; Valor en especial el digno de reconocimiento; Actuar de tal modo que uno sea merecedor de algo”⁷.

⁷ DICCIONARIO ENCICLOPEDICO, Tomo 6, ASURI, 1993, p.3456.

El mérito se inscribe en la cultura de la igualdad de oportunidades que debe acreditarse para que la función pública no sea privilegio de unos cuantos, sino que sea accesible a quienes tienen interés de optar por la atención de los asuntos públicos.

En este sentido la profesionalización es un paso hacia delante porque implica que no hay divorcio entre valores democráticos y vida administrativa.

Todos los ciudadanos son formalmente iguales para el acceso a los cargos y empleos públicos constitucionalmente.

Podemos decir que ya estando dentro se requiere hacer las cosas bien para tener la oportunidad y ascender o permanecer en el empleo.

Claro suena lógico, pero en realidad va ser solo ascendido por conveniencia de los altos funcionarios y no por la gente que hace méritos, lamentablemente así funciona nuestra Administración Pública.

4. GARANTÍA AL INGRESO DEL SERVIDOR PÚBLICO

Primero debemos entender que significa Ingreso y Garantía, de ahí partiremos para darnos cuenta si en verdad hay una posibilidad de tener una garantía desde el ingreso.

Por garantía se entiende “acción y efecto de afianzar algo o responder de que se cumplirá o se realizará; aquello que se asegura el cumplimiento de algo; seguridad que se ofrece por el buen funcionamiento de algo; confianza que ofrece alguien o algo por sus cualidades, prestigio”⁸.

⁸ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO, op.cit., p.1177.

Y por Ingreso entendemos “Entrar en algún tipo de organismo, centro o corporación para formar parte de él”⁹.

De acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera nos menciona que sí existe tal garantía de ingreso; pero en realidad no la hay ya que si bien es cierto, es un concurso donde hay una infinidad de aspirantes que pretenden entrar al sistema; entonces sería algo iluso pensar que existe tal garantía.

Por lo tanto, la Función pública debe pensar en otros sistemas para implementarlos y hacer eficaz el sistema.

“Un gran numero de autores sostienen que no es posible obtener rendimiento de las personas al servicio de una institución, sino que cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio reúnan las mejores condiciones personales, poseen un alto grado de motivación y sean objeto de continuos procesos...”¹⁰.

Con relación a lo anterior debemos decir que al ingreso debe existir una garantía del trabajo, pero en realidad no la hay; y según la administración pública una persona debe ser competente y cumplir con el perfil que se pide, así obtendrá dicha garantía.

Haremos mención del procedimiento de Ingreso en el Servicio Profesional de Carrera: se genera una vacante o una plaza de nueva creación; se emite una convocatoria pública y abierta, para concursar la plaza vacante; los aspirantes se registran en el concurso, a través de los medios que se establezcan; se cubren las fases del concurso que comprenden la acreditación

⁹ Ibidem, p.1412.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo, op. cit., p. 548.

de la revisión curricular, la acreditación de las evaluaciones sobre capacidades y las entrevistas; se define al finalista, y se emite su nombramiento.

Es un procedimiento relativamente rápido, ya que el tiempo entre cada fase es realmente poco se puede hablar de un mes entre cada etapa; y como se menciona este concurso lo va a ganar una persona que cumpla íntegramente con el perfil que se requiere así como demostrar sus capacidades en cada etapa del concurso.

Entonces si tenemos cien aspirantes; uno ocupará la vacante porque fue el mejor, de acuerdo a la Función Pública y los encargados de área de la dependencia que lo emitió.

Por lo que hablamos de noventa y nueve personas que serán descartadas por diferentes motivos, y si seguimos los pasos del sistema serán suspendidas tres meses, y no poder concursar en ese lapso.

Entendemos que esos tres meses los aspirantes deben prepararse porque si no obtuvieron la vacante es porque no son los suficientemente preparados para formar parte de la administración pública.

Al hablar de Ingreso además de un procedimiento, existe la parte de los requisitos para poder concursar alguna vacante. Es conveniente precisar que tales requisitos están sujetos al perfil del puesto que la dependencia determine.

Por lo tanto, al hablar de Garantía al Ingreso del Servidor Público, estamos diciendo que en la actualidad no existe tal garantía de ingreso en el trabajo, todo depende de nuestros conocimientos antes de entrar y después de nuestras actualizaciones, o bien podemos decir que si tenemos aun conocido nos podrá colocar en la administración pública.

5. PERMANENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Hablaremos de la permanencia del servidor público en el Servicio Profesional de Carrera.

Se habla de permanencia cuando el servidor público es constante en su profesionalización y sobre todo cuando sus evaluaciones son las acordes con la institución donde presente sus labores.

“Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación permanente toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado”¹¹

Por otra parte, es de mencionar que la Ley no da permanencia y estabilidad en el empleo al servidor profesional, aunque lo mencione como un derecho.

Decimos que no existe la permanencia como tal, ya que para seguir actualizando al personal de cada dependencia el Estado-patrón debe absolver los gastos que se requieran para dicha actualización y sino provee de esto, nunca se va a actualizar y por lo tanto no habrá permanencia.

Para que el servidor público tenga o adquiera esa permanencia debe capacitarse para ser evaluado, y así llegar a certificarse y permanecer en dicho sistema, por lo menos cada cinco años va hacer evaluado de acuerdo a la Ley.

¹¹ Retos y propuestas, “El Servicio Público”, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, p.32.

Entendemos que el servidor público debe estar actualizándose constantemente para permanecer en el sistema y así poder trascender; además que al ingreso estuvo acorde con el perfil de la vacante, y por tal motivo debe seguir con los mismos lineamientos de dicho perfil y sucesivamente debe demostrarlo con actitudes y aptitudes para ser cada día mejor como servidor público.

Cabe decir que “permanencia es un carácter esencial del servicio público diferente de la continuidad, habida cuenta que este ultimo implica la no suspensión o la no interrupción del servicio dentro del plazo previsto en la ley...”¹².

Hemos de mencionar que para llevar acabo dichas actualizaciones se requiere que el Estado-patrón facilite todos los medios necesarios para llegar a la meta, en este caso la Administración Pública Federal crecerá y será más eficaz en todos sus aspectos.

Pero para llegar al objetivo es necesario actualizar al personal que forma parte de la Administración Pública Federal; y a la par el servidor público lograra actualizarse y por lo tanto permanecer en su trabajo, que seria el ideal de nuestro Gobierno.

Tal vez al hablar de permanencia no se emplea correctamente porque en realidad el Servicio Profesional de Carrera quiere lo contrario, sacar a gente sin responsabilidades para el Estado; y así dejar sin derechos a los funcionarios públicos.

¹² FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública, Porrúa, México, 2004, p. 156.

Se habla de permanencia cuando el Servidor Público lleva determinado tiempo en su mismo o diferente centro de trabajo siempre y cuando forme parte de la Administración Pública Federal.

6. TRANSPARENCIA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

El concepto de transparencia es un término que se usa con frecuencia, que permite referirse a una disposición que se considera deseable, aunque no se puede precisar su contenido concreto ni se tenga plena conciencia de su significado.

“Transparencia se refiere a la calidad de transparente, y transparente, según el Diccionario de la Lengua Española, es una propiedad de los cuerpos que dejan pasar la luz. Cuando aplicamos el término de transparencia a algo que no es un objeto, lo referimos en primera instancia a un flujo de información”¹³.

La transparencia no puede referirse a los flujos de información individuales, sino a los institucionales, y a los mecanismos mediante los cuales se genera, procesa y comunica esa información.

Por transparencia entenderemos “ciertas características de un flujo de información: acceso, oportunidad, relevancia, confiabilidad, inteligibilidad y calidad, todas ellas desde la perspectiva de un tercero externo quien es el receptor de ese flujo. La información a su vez se refiere a los datos, hechos, cifras, ideas, opiniones, que normalmente se plasman en diferentes tipos de soportes, físicos, magnéticos, escritos, impresos, sonoros, visuales, etc.”¹⁴.

¹³ UVALLE BERRONES, Ricardo. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, op. cit., p.251.

¹⁴ Ibidem, p.252.

Si por transparencia entendemos lo antes transcrito, entonces no existe tal en el Servicio Profesional de Carrera, porque acaso sabemos quienes son las personas que evalúan a los servidores públicos y si en verdad están capacitadas para hacerlo.

El servicio Profesional de Carrera solo es un sistema para ocultar lo mismo, nos referimos al método del compadrazgo, quiero decir que en realidad no existe la transparencia, un ejemplo es que en las evaluaciones solo nos mencionan la calificación y no en que fallamos o cual fue la manera de evaluar.

Entonces es de mencionar que a pesar de sus problemas técnicos, la transparencia ha sido ya inscrita a lo largo y ancho del país.

Mencionaremos que el 30 de abril de 2002 el Congreso mexicano aprobó, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; para que la sociedad este informado de cualquier tramite, cuestión, etc., que quiera saber en relación a alguna dependencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental nos menciona en su primer artículo lo siguiente: "...Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal".

Entonces decimos que no es lo mismo el acceso a la información que la transparencia.

"La transparencia es el rostro, la fachada, con la que la administración presenta esa memoria institucional ante los ojos de la sociedad. Es el ejercicio

constante para informar, a través de formatos accesibles, de las actividades cotidianas de la administración; el respaldo documental que se exhibe públicamente en beneficio de la sociedad”¹⁵.

El acceso a la información y la transparencia suponen un cambio fundamental, porque según toda persona que quiera saber algo puede ir con confianza y lo sabrá.

La transparencia representa un problema mayor para administración pública en México ya que fue diseñada y operada bajo la regla del secreto y el manejo discrecional de la información.

Toda institución estaba mal valorada y organizada por estas pautas que le daban sentido a la acción y que compartían de manera implícita o explícita los actores, entre ellos los servidores públicos.

Gracias a la transparencia, ni las dependencias, ni sus funcionarios pueden desviarse de los objetivos públicos para servir a intereses particulares.

Esto se escucha muy fantasioso, porque en realidad la transparencia en el servicio profesional de carrera no existe.

Como hemos venido diciendo que en el aspecto de las evaluaciones no sabemos como califican, otro factor sería la capacitación de los funcionarios públicos, en cuestión del presupuesto para dicho fin, se usa todo o una parte será para el bolsillo de quien lo maneje, y así podríamos hablar de otros más.

Lo ideal sería que en verdad la administración estableciera otros métodos para dar a conocer su información.

¹⁵ Ibidem, p. 97.

La transparencia en la administración pública es un proceso caro en energías humanas y recursos económicos y es también una construcción de lenta maduración; si lo estamos generalizando, ahora en la parte individual que se puede esperar en el Sistema de carrera.

“Podemos decir que ningún organismo nace transparente por lo que con el tiempo y paciencia cada día debe labrarse para que garantice un Gobierno eficaz, y más cercano a la sociedad, para que con todo ello tenga una gran capacidad para la auto reforma”¹⁶.

Pues nos queda decir que ojala y en un futuro no muy lejano madure nuestra administración Pública, para que sus leyes maduren y puedan ser eficaces, y transparentes; y se puedan implementar nuevas corrientes, en este caso el servicio profesional.

7. LEGALIDAD DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

La legalidad pareciera ser la más importante, debido a que todo acto debe estar apegado al derecho.

Las instituciones reducen la incertidumbre en los comportamientos individuales y, por tanto, disminuyen las variaciones sociales drásticas e inesperadas.

Por algunas Instituciones, los seres humanos contamos con información estable del entorno en el que coexistimos ya que compartimos un conocimiento claro sobre los incentivos o los castigos que podemos enfrentar por nuestro comportamiento.

¹⁶ Ibidem, p.70.

La legalidad es el producto del ejercicio consciente de la sociedad que se materializa concretamente bajo la forma de normas jurídicas.

“El valor de la legalidad se aplica en la vida cotidiana del servidor público como el respeto y cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos establecidos en las leyes, en la reglamentación correspondiente y normatividad técnica-administrativa, para la realización de procesos jurídicos o administrativos que se emplean en la atención y encauzamiento de los asuntos de la ciudadanía”¹⁷.

La administración pública sólo ha de ocuparse de la legalidad, es decir, de las instituciones formales. También ha de exigir que las normas sean neutrales, predicables y ejecutables de manera eficiente.

Una legalidad morosa, ineficaz, desconocida o ignorada terminará siendo injustificadamente discriminatoria y, por tanto, muy poco democrática, como lo es nuestro país.

La legalidad es la más importante de todas las funciones del modelo de funcionario público, porque en ella se contienen explícita, consciente y públicamente las reglas del juego que delimitan el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades.

La legalidad es la acción administrativa que está apegada a derecho, así como todos los actos que se deriven de los servidores públicos para con los ciudadanos. Por lo que este principio jurídico tiene importancia y sobre todo trascendencia para la sociedad.

¹⁷ HARO BELCHEZ, Guillermo. Como servir a los Ciudadanos, op. cit., p. 62.

8. DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SECTOR PÚBLICO

El servidor público se dignificará con los valores que se incluyen en su trabajo, se obtendrá la aprobación y el reconocimiento de la ciudadanía y de la administración pública.

De ahí surgirá o resurgirá, el orgullo de ser, del servidor público.

Para que el servidor público sienta respecto de sí mismo, orgullo de su labor y que sea reconocido y respetado por la ciudadanía es una necesidad para poder tener un cambio y se vea reflejado en nuestra sociedad.

La dignificación del servidor público tiene su punto de partida en el reconocimiento de la sociedad a la capacidad y honestidad con que satisface las demandas de bienes o servicios gubernamentales de la ciudadanía.

El servidor público debe de realizar sus funciones con apego a las leyes que lo rigen, además debe cumplir con sus responsabilidades y tener un don de servicio hacia la sociedad, porque esa es la razón de ser de su trabajo, cumplir con la sociedad.

El hecho de que durante décadas el servidor público haya perdido de vista que satisfacer al ciudadano es el objeto de su trabajo, ha sido el principal motivo de que no cuente con el respeto y reconocimiento de la sociedad.

De la misma manera este distanciamiento ha ocasionado que el servidor público no esté orgulloso de su trabajo.

“Para estar conscientes del desafío que significa rescatar la dignidad del servidor público es importante no olvidar la forma en que, en muchas ocasiones ha tratado al ciudadano, abusando de él, maltratándolo y, en el mejor de los casos, atendiéndolo eficazmente, lo que genera el alejamiento de su misión, que es servir al usuario”¹⁸.

Para dignificar al sector público se debe fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes a través de la capacitación hacia los servidores públicos, de manera que este sea la base para quien quiera y sepa proporcionar servicios de calidad y que se le identifique por su capacidad y disposición hacia el trabajo.

Es importante considerar que la corrupción es contraria al cumplimiento de los propósitos de bienestar y desarrollo social, pues siempre implicará que el bien privado predomine sobre, y a costa, del bien público.

Para poder hablar de ética se requiere hacer mención de los valores que se observan en diversos aspectos de la vida nacional y que pareciera ser más notorio en la administración pública.

Debemos referirnos a la ética del sector público en primer lugar a algunos servidores públicos que en lugar de servir buscan el servirse; la sociedad mexicana ha recorrido la gravedad de la corrupción y ha venido luchando contra ella.

“En la actualidad a nuestra sociedad nos falta un esfuerzo por inculcar al ciudadano, desde los primeros años de su educación escolar, el respeto a sus

¹⁸ Ibidem, p.105.

semejantes y a sí mismo, la practica de valores fundamentales como la honradez”¹⁹.

Si se habla de inculcar valores a cualquier ciudadano es porque algunos se podrían convertir en servidores públicos y si no se transmiten dichos valores desde la infancia que se puede esperar cuando sean gente adulta.

Otro de los factores que existen en la sociedad que afectan el entorno en el sector público es la corrupción, fenómeno que no es exclusivo del sector público, sino que se presenta también en las actividades del sector privado.

En los actos indebidos que ocurren en las dependencias y entidades frecuentemente concurren servidores públicos e integrantes de la iniciativa privada o ciudadanos.

Cuando los servidores públicos aseguren que en sus instituciones existe un grado creciente de honestidad, todos los ciudadanos saldremos fortalecidos.

Es fundamental que el servidor público tenga una ética, es decir, se base en un conjunto de reglas y principios que indican lo que es una conducta correcta.

Es de mencionar que existe un código de ética del servidor público, esta integrado por los ordenamientos jurídicos contenidos en: artículos 108 y 114 del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Constituciones políticas de los Estados y Leyes Reglamentarias.

¹⁹ Ibidem. p. 167.

Decimos que al servidor público se le debe exigir una alta moral en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en la medida que su función y obligaciones son resultado de un compromiso público.

Así se vera reflejado en el sector público, pero para esto deben de hacerse muchos cambios internos en nuestra administración.

Daremos algunas definiciones de ética en el servicio público: “Un desempeño del cargo donde el interés personal del servidor público se subordina a los intereses legítimos de la sociedad”²⁰.

“Que el servidor público toma decisiones con imparcialidad y no busca beneficiar a alguna de las partes que intervienen en la atención y/o resolución de un asunto”²¹, pues son algunos comentarios donde se ve reflejado que es la ética del sector público.

En cuanto a la profesionalización en el sistema nos referimos que cualquier persona debe ser capaz de cubrir con el perfil indicado, aunque en nuestra realidad a veces no se lleva acabo.

Entonces mencionaremos que “el funcionario debe ser un profesional, es decir, una persona que domina un saber especializado para atender los asuntos gubernamentales y administrativos. El saber especializado se enseña y aprende hasta conformar un tipo de conocimiento que permite responder a los problemas sociales”²².

²⁰ Ibidem, p.63

²¹ Idem.

²² Ibidem, p.46.

Entendemos que para que se considere que es un sistema que se basa en lo profesional, la persona a ocupar la vacante debe tener experiencia, conocimiento y práctica.

Lo antes mencionado sería ideal para nuestra administración pública, pero sin duda es difícil que una persona reúna esas cualidades, por diferentes factores que se suscitan en nuestra sociedad.

9. PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

Una de las grandes transformaciones de nuestro tiempo la constituyen, sin duda las diversas formas y modalidades de la participación social y ciudadana.

La participación de la ciudadanía adopta múltiples expresiones y modalidades.

Hoy las condiciones y circunstancias han cambiado, la sociedad civil y sus grupos organizados se erigen como factores indispensables de diálogo.

La participación ciudadana es ciertamente un fenómeno relativamente reciente, si bien ha prevalecido a través del tiempo formas de participación comunitaria o las mayordomías en múltiples comunidades de varias entidades federativas u otras formas de participación.

La participación ciudadana representa un elemento básico de la vida democrática, pero desgraciadamente existe un alto nivel de apatía donde los ciudadanos no tenemos el interés para formar parte de los nuevos métodos que existen.

Y si le agregamos que la administración pública no informa de las nuevas reglas que existen para poder entrar al concurso, menos habrá una participación de la sociedad.

De esta manera la participación de la sociedad en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal constituye un ingrediente imprescindible para arribar a la conformación de un Sistema consistente, eficaz y eficiente que despeje todo tipo de dudas respecto de su consolidación.

Hay diversas formas de participación de la sociedad civil, así se ha hecho referencia a la participación social, comunitaria, ciudadana, autónoma, clientelística, incluyente, representativa y participativa.

La participación y sus modalidades se dan en función de los objetivos, de los grupos, de las condiciones políticas y sociales prevalecientes, así como de las condiciones de negociación y desarrollo.

Para los ciudadanos, la lealtad se manifiesta en el cumplimiento del orden establecido, lo cual implica la observancia de la ley. Hablamos de lealtad en este punto porque para que la ciudadanía tenga una participación en el sistema primeramente necesita creer.

De esta forma cuando una institución es eficaz y leal con la sociedad esta siempre creará en ella y participará cuando se requiera.

Cuando uno habla de atención ciudadana nos referimos al trato que se le da a los usuarios de alguna institución. Podríamos mencionar que igual es alguna información que se requiere para un trámite.

En el caso del servicio profesional de carrera la atención que recibe una persona es nula; debido a que no hay mucha información que este en circulación para saber que es, de que se trata, como funciona.

Me atrevo a mencionar que mucha gente ni siquiera sabe que existe es Servicio Profesional de Carrera, y esto se debe a que la Función pública no publica el sistema para hacer participe a la ciudadanía.

El ciudadano por la vida humana compromete a las instituciones públicas para que el servicio público sea considerado y competente.

“La ciudadanía moderna es una condición jurídico-política que otorga al individuo una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad. El ciudadano es el titular de un poder efectivamente compartido”²³.

Entendemos que la ciudadanía tiene el don de mando en algunos aspectos, o así nos lo hacen saber los altos funcionarios. Mencionemos que si no existiera participación de la ciudadanía no tendría ningún caso la existencia de instituciones, ya que no habría quórum para nada.

10. NATURALEZA JURÍDICA

El Servicio Profesional de Carrera se basa en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003; entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.

²³ UVALLE BERRONES, Ricardo. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, op. cit., p.43.

Su implantación gradual inició el 5 de abril de 2004, fecha en la que entró en vigor el Reglamento de la misma.

La naturaleza jurídica del Servicio Profesional de Carrera es de orden público, para saber si la norma es de Derecho Público, hay que analizar la relación jurídica existente, será pública si la norma que lo rige es de carácter público.

Para determinar su naturaleza nos referimos a los sujetos intervinientes en esta relación.

El fundamento jurídico y laboral de las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado mexicano se encuentra en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado B.

Este artículo establece los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos. Los trabajadores de confianza sólo cuentan con la protección de su salario y los beneficios de la seguridad social, mas no gozan de la estabilidad en su trabajo.

La ley reglamentaria del artículo 123 apartado B es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, este ordenamiento en su artículo 8º establece que la relación jurídica de trabajo se da entre los titulares de las instituciones públicas y los trabajadores de base y excluye así a los de confianza y deja, por lo tanto, sin definición los procedimientos para el cese de esta clase de trabajadores.

En este sentido, la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos de confianza se entiende como una relación de carácter administrativa y su cese como un acto de autoridad.

De esta forma, el régimen jurídico que regula las relaciones laborales de los servidores públicos en México se centra en las relaciones de trabajo entre los servidores públicos de base y el Estado y deja sin definición la relación de trabajo con los servidores públicos de confianza.

“Esta laguna jurídica es un atavismo propio del presidencialismo y del sistema de botín que han imperado en nuestra Administración Pública, y que deben superarse con la implantación de un sistema de mérito que regule la selección y promoción de este tipo de servidores públicos”²⁴.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera viene a llenar en parte esta laguna. Sin embargo, su reglamentación e implantación implicaron importantes retos desde el ángulo jurídico.

Esta Ley no se presenta como una norma de carácter laboral, ya que del análisis de su iniciativa no se desprende que se haya fundado en el artículo 123 constitucional.

También es justo señalar que el mencionado artículo constitucional no prevé la existencia de una Ley sobre Servicio Civil o Profesional de Carrera, salvo los casos de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las policías, los cuales se rigen por sus propias leyes.

²⁴ <http://unpan1.un.org/introduc/groups/public/documents/CLAD/clad0047442.pdf>, 03 de Septiembre del 2007, 11:10 am.

La Exposición de Motivos de la Ley que se analiza señala que pretende con la misma establecer "... un sistema de naturaleza administrativa, operativo, moderno y eficiente para organizar y dirigir los recursos humanos del Estado...".

En virtud de lo expresado, debe considerarse que la Ley del Servicio Profesional de Carrera es una Ley de naturaleza administrativa, ya que no se fundó, ni tiene referente en el artículo 123 Constitucional, por lo tanto no es una norma laboral.

"Los actos y procedimientos que establece la Ley y el Reglamento deben ser considerados como actos propios de autoridad, de orden administrativo y no laboral. Así, los actos relativos a la selección, promoción evaluación del desempeño y hasta cese de los servidores públicos de carrera deben considerarse como actos administrativos"²⁵.

Sin embargo, la Ley remite en el artículo 79 al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje los conflictos individuales de carácter laboral entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley, resultando aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de manera supletoria la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, el artículo 10, fracción X de la misma Ley establece como un derecho de los servidores públicos de carrera ser indemnizados en términos de Ley, cuando sean despedidos de manera injustificada.

Dada esta confusión de disposiciones que remiten a normas y procedimientos laborales, pareciera ser que la ley desborda su carácter administrativo y adquiere una naturaleza laboral.

²⁵ Ibidem., p.4.

El artículo 80 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece que las controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley serán resueltas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¿Cómo resolver entonces este problema? Pareciera ser que la solución más adecuada sería derogar las disposiciones de la ley que aluden a normas e instituciones laborales, esto con el propósito de preservar el carácter administrativo de dicha ley.

Sólo así, los actos y procedimientos se entenderían como actos de autoridad, es decir, como actos y procedimientos de naturaleza administrativa que además tendrían que ser analizados por un Tribunal de carácter administrativo en caso de controversia.

De esta manera, sólo existiría una competencia jurisdiccional, para resolver las controversias individuales que se suscitaran entre los servidores públicos de carrera y las dependencias y ésta estaría depositada en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De manera paralela a esta ley debe promoverse una reforma constitucional que le dé fundamento expreso y directo a este sistema.

Ya que el Servicio Profesional de Carrera, necesita la existencia de un fundamento constitucional para él mismo, así le daría base jurídica a la propia ley.

11. LEGISLACIÓN

En este punto hablaremos de las leyes que rigen o tienen que ver con el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

De acuerdo a la jerarquía de leyes, empezaremos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es nuestra Carta Magna, en el artículo Constitucional 123 apartado B, fundamenta las relaciones jurídico-laborales entre el Estado y sus Trabajadores.

Se encuentra constituido por derechos y obligaciones señaladas en la propia Carta Magna y en las leyes reglamentarias a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión. Con el propósito de reglamentar la aplicación del citado apartado.

En 1963 se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado conocida como Ley Burocrática, la que con otros importantes instrumentos jurídicos.

Como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, determinan derechos y beneficios, estos últimos expresados básicamente en prestaciones económicas, de seguridad social y culturales, que deben gozar los servidores públicos con motivo de la relación establecida.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es precisamente el instrumento jurídico con que cuenta la ciudadanía para exigir a los servidores públicos el cumplimiento de sus deberes.

En esta ley se establecen las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público.

El Código de Ética del servidor público se conforma por el contenido de los artículos 108, 109 y 114 del título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las Constituciones de los Estados y las leyes que establecen el régimen de responsabilidades correspondientes.

En el marco de todas ellas se encuentra reglamentada la función del servidor público, por lo cual es muy importante que este las conozca con plenitud, a fin de que las observe con cabalidad, en bien propio y de la sociedad a la cual se debe y sirve.

Las disposiciones legales más importantes están contenidas en: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional; Ley Federal del Trabajo; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Leyes y Reglamentos para los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios.

En 1963 y con el propósito de reglamentar la aplicación del citado apartado se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conocida como la Ley Burocrática.

Las disposiciones que norman la actuación del servidor público debe hacerse mención especial de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“En la exposición de motivos enviada el 2 de diciembre de 1982 por el Presidente de la república a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para presentar a su consideración la iniciativa de decreto de dicha ley.

Se señala que ésta reglamenta que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia; define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo”²⁶.

En la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se precisan las bases de la responsabilidad administrativa en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficacia, que orientan el buen desempeño del servidor público.

²⁶ HARO BELCHEZ, Guillermo. Como Servir a los Ciudadanos, Op. cit., p. 164.

CAPÍTULO IV

CAPACITACIÓN PARA LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En este último capítulo de nuestra investigación, hablaremos acerca de la capacitación para los trabajadores en el Servicio Profesional de Carrera.

De inicio es de mencionar que por capacitación entendemos el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral.

Asimismo hablamos que la inmadurez de la carrera administrativa por falta de planteles de formación profesional a limitado el empleo.

Debemos entender que la capacitación hacia los trabajadores es una obligación, y en la realidad no se da este fenómeno ya que es una obligación cara que el Gobierno no esta dispuesto afrontarlo.

De tal manera que es difícil que nuestros empleados progresen y a la vez las instituciones debido a la falta de conocimientos que no se están aportando como deberían.

Por lo que nuestra investigación nos adentra a varios pensamientos en relación a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, porque haremos una crítica del subsistema de capacitación, donde estamos en desacuerdo en diferentes puntos.

Un ejemplo sería que la institución o dependencia no aporten los medios necesarios para capacitar a los funcionarios públicos, y por ende no tengan los suficientes conocimientos para poder ser evaluados; y como resultado tendremos el cese de estos.

1. OBJETIVO

La capacitación y la certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal.

El objetivo o la meta es profesionalizar eficazmente a los servidores públicos de México con tecnología educativa de vanguardia y sistemas de calidad, para que brinden un mejor servicio a la ciudadanía.

En este subsistema su objetivo es introducir al servicio público fundamentos éticos y de aprendizaje para lograr un comportamiento honorable en los funcionarios, el Servicio Profesional de Carrera tiene como ejes el desarrollo profesional y la capacitación y certificación de servidores públicos.

La ley del servicio profesional de carrera en su artículo 46 menciona los objetivos de la capacitación: *Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos; Preparar a los*

servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

“Su objeto, como reza su nombre, consiste en formar al servidor profesional de carrera dentro del perfil de desempeño diseñado por el Estado, en consonancia de las funciones que realiza a través de la administración pública. Dicho desempeño está definido por los ingredientes de la profesionalización”¹.

Podemos entender que conviene a las instituciones formar a su personal, para que en un futuro tenga eficacia y así la sociedad pueda confiar en las dependencias.

La capacitación consiste en el adiestramiento para el cargo actual, no para el desempeño de puestos futuros. Debemos entender que al personal adscrito a las dependencias es al que se le debe de facilitar para capacitarse y por lógica adquirir y perfeccionar nuevos conocimientos.

El efecto educativo que produce es la actualización de conocimientos y el dominio de técnicas administrativas específicas. Pero en realidad debemos ubicarnos y pensar que no se realiza dicha capacitación como debería ser.

Al contrario algunas dependencias no dudo que solo realicen dicha capacitación para que el presupuesto se tome y no tenga ninguna sanción.

Al igual la ley nos menciona en su artículo 47 lo siguiente: *El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera*

¹ GUERRERO, Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, UNAM, México, 2003, p.113.

dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones. El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

Entonces entendemos que conforme cada servidor público se actualice saldrá beneficiado; y la actualización debe ser gratuita ya que es una obligación para estos.

Así la Administración Pública Federal debe contribuir para que los servidores públicos cuenten con el talento que requieren, mediante el diseño de mecanismos técnicos para sistemas de gestión de capacitación y certificación de capacidades.

2. PROGRAMAS

En este punto debemos definir que entendemos por programa.

Los programas sirven para apoyar la profesionalización del servidor público ofreciéndole cursos y objetos de aprendizaje de calidad, que le ayuden al desarrollo de sus capacidades y de su proyecto individual de desarrollo, y concursen en igualdad de oportunidades por las vacantes publicadas.

“Creemos que los Programas de Formación son una excelente estrategia ante el desafío de fortalecer una misión por resultados. Pero para ello es necesario cambiar el foco de la misión de los mismos. El centro de atención de la misión de la formación no puede estar “en el aula”, es decir puertas adentro del proceso de aprendizaje sino que las propuestas de capacitación deben

promover situaciones reflexivas donde los participantes puedan construir una mejora concreta de su práctica, ya sea en el nivel de decidores”².

En relación a lo antes mencionado estamos de acuerdo, ya que es importante que los programas que se están implementando en la actualidad y los próximos, deban ser fuera del centro de trabajo.

Así mismo estos programas los deben realizar gente capacitada para ello, profesionistas o especialistas en la materia, como los pedagogos, etc.

Para lograr algunos cambios en los programas que se implementan en el sistema es necesario aumentar la relación existente entre los servidores públicos, es decir, convivir mas con ellos ya que son las personas que van aprender.

Estos diversos programas producirán mejoras en la organización por la participación de las personas en actividades de capacitación.

Es necesario fortalecer en el objetivo de la formación una transferencia de los aprendizajes realizados al desempeño en las áreas de trabajo.

“Si bien en las organizaciones públicas se diseñan e implementan diferentes y variados programas de capacitación con el propósito declarado de aumentar la calidad del desempeño de las personas, en muchas ocasiones la inversión realizada resulta ineficaz”³.

² <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047419.pdf>, 22 de septiembre del 2007, 3:26 p.m.

³ Ibidem, p.2.

Porque las personas que han participado en el programa no utilizan en su desempeño la mayoría de los conocimientos y habilidades desarrolladas en el curso de formación, por eso los programas son ineficaces.

El aprendizaje, al centrar los propósitos de las actividades de capacitación en aquello que las personas pueden o deben aprender (necesidades de aprendizaje) en lugar de aquello que necesitan hacer en el puesto de trabajo (necesidades de desempeño) para satisfacer las Necesidades de la organización.

“Para desarrollar de manera pertinente programas de capacitación es necesario identificar en las organizaciones tres tipos de necesidades: las necesidades de la organización, es decir aquellos objetivos estratégicos que la misma se propone alcanzar, las necesidades de desempeño, es decir aquello que la organización necesita que las personas hagan para cubrir las necesidades de la organización, y finalmente las necesidades de aprendizaje, es decir aquello que las personas deben aprender para cubrir las necesidades de desempeño”⁴.

Esta claro que nuestras instituciones no tienen esos objetivos al realizar programas, y me atrevo a mencionarlo ya que al implementarse el servicio profesional de carrera solo ha sido un fracaso y un medio para dejar a los servidores públicos indefensos.

Es de mencionar que en la ley nos especifica en su artículo 45 quienes realizaran los programas: *“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*

⁴ DANA G. ROBINSON Y JAMES C. ROBINSON *“Consultoría del rendimiento, más allá de la formación”*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., España, 1995, p.234.

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”.

En la propia ley se establece que los programas deberán ser individualizados de acuerdo a cada área, puesto, o nivel de trabajo que se requiera, pero en verdad no se llevan a cabo así.

El artículo 47 de la Ley nos menciona lo siguiente *“El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones”.*

Actualmente si existen programas que se están implementando en nuestra Administración Pública Federal, ya que el Servicio Profesional de Carrera es nuevo, por lo que aun no se puede decir si va a trascender o no.

“La profesionalización promoverá, por lo menos, las siguientes modalidades de programas: Programas de profesionalización en el puesto; programas de desarrollo para puestos de mayor responsabilidad; programas de superación personal”⁵.

A partir de los requisitos del puesto y del perfil idóneo del servidor público, se desarrolla un plan de capacitación por cada puesto previendo su pertenencia a un grupo y carrera determinada.

⁵ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, Como Servir a los Ciudadanos, op.cit., pp.135, 136.

Como ya hemos mencionado todo servidor público debe asistir a los programas de capacitación que estén señalados en el plan de capacitación de su puesto o de aquel por el que concurse.

3. PROCESOS

En este punto de nuestra investigación analizaremos los procesos que deben realizar en el Servicio Profesional de Carrera.

Algunas definiciones de proceso son las siguientes: “Un proceso (del latín processus) es un conjunto de actividades o eventos que se realizan o suceden con un determinado fin”⁶.

“Proceso: acción o sucesión de acciones continuas regulares, que ocurren o se llevan a cabo de una forma definida, y que llevan al cumplimiento de algún resultado; una operación continua o una serie de operaciones”⁷.

Podemos mencionar que en el servicio público se debe hacer un proceso permanente y dirigido para que organice la autoridad y pueda ofrecer a los servidores públicos el conjunto de medios institucionales para su formación, capacitación, adiestramiento y actualización.

Con el propósito de potencializar sus aptitudes y brindarle, de manera permanente, alternativas para su desarrollo integral por vía de la adquisición de conocimientos y mejoramiento de su perfil profesional y personal.

Hablar de proceso son los diferentes pasos que se dan para llegar a su objetivo, en este caso lo enfocaremos en los conocimientos que se pretende

⁶ es.wikipedia.org/wiki/Proceso, 19 de septiembre del 2007, 16:34 p.m.

⁷ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, tomo III, vigésima primera edición, Espasa Calpe, España, 1999, p. 1542

que cada servidor público adquiriera en el tiempo estipulado para los cursos que se impartirán.

4. COMITÉS DE EVALUACIÓN

“La evaluación es un proceso sistemático que valora el grado en que los medios, recursos y procedimientos permiten el logro de las finalidades y propósitos de la capacitación en una institución”⁸.

Al evaluar al personal se determina el grado en que los participantes alcanzan sus objetivos y los cambios logrados en el desempeño del personal.

La Administración Pública realiza grandes esfuerzos para satisfacer este requerimiento y exigencia del servicio profesional de carrera, sin embargo muy pocas dependencias saben realmente cual fue el impacto de su esfuerzo.

Cuando hay un resultado negativo es de preocuparse porque alguna parte del proceso esta fallando, y por tal motivo se debe renovar y actualizar los programas, métodos, etc.

Evaluar implica comparar; en las evaluaciones se comparan resultados, objetivos, impactos, actividades, esfuerzos, recursos, etc.

La clave de la comparación es el parámetro o punto de referencia. Los parámetros pueden ser: metas, expectativas, necesidades, demandas, medios, capacidades, potencialidades, etc.

La evaluación debe observar la correspondencia con el punto de referencia, en consecuencia debemos determinar el elemento de comparación, tomando en cuenta los fines de la evaluación.

⁸ <http://www.clad.org.ve/fulltext/0042546.pdf>, 18 de septiembre del 2007, 19:07 p.m.

“Antes de comenzar una Evaluación, preguntarse a sí mismo. ¿Quiénes serán los responsables?, ¿Por qué quiere una evaluación? ¿Cuáles son sus objetivos?, ¿Cuáles son los requerimientos y los obstáculos para la evaluación?, ¿Quiénes son los interesados?, ¿Quién quiere la evaluación?, ¿Invite a todos los interesados a participar en el diseño de la evaluación, Comente sus temores y preocupaciones, ¿Cómo será utilizada la evaluación?”⁹.

Estas preguntas permitirán acabar con los compromisos de la evaluación, sin embargo para los fines del Servicio Civil lo que importa medir es el grado en el que se logra mejorar el desempeño de los servidores públicos gracias a la capacitación.

Pensando en una evaluación integral esta debe considerar: Insumos (recursos utilizados por el programa de la capacitación); Procesos (cómo funciona el programa de la capacitación); Productos (qué hace el programa de la capacitación); Resultados (resultados del programa de la capacitación).

En una acción de capacitación se deberá evaluar en distintos momentos, por ejemplo: las necesidades de capacitación; los objetivos de la capacitación; los métodos pedagógicos; la competencia de los capacitadores; los contenidos; los programas; la duración; el material pedagógico, la recepción; la aplicación de los aprendizajes adquiridos; la institución; entre otros.

Es importante subrayar que uno de los grandes retos de la evaluación es establecer los criterios de juicio, esto es en base a que establecemos como positivo o negativa cada uno de los puntos antes enunciados.

⁹ Ibidem, p.4

“La estrategia elegida para la mejora de las calificaciones de los empleados públicos es la creación de un marco tecnológico que posibilite el establecimiento de relaciones electrónicas entre las distintas Administraciones Públicas y entre éstas y su clientela interna, los empleados públicos. El proyecto “Aulas Virtuales” responde a las demandas del entorno de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y, concretamente, a las necesidades de una buena gestión de la formación de los empleados públicos”¹⁰

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el 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*

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo”.

Como es de observarse, la ley es estricta, ya que estipula que todo servidor público que se encuentre dentro del sistema debe ser evaluado, entendiéndolo como una obligación, dando un plazo.

Es lógico que un servidor público deba estar actualizado y estar capacitado para afrontar sus responsabilidades ante la dependencia que labora.

Pero así como obligan a los servidores públicos también deberían otorgar la capacitación adecuada al personal y ser una capacitación de alto nivel.

¹⁰ <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047401.pdf>, 22 de septiembre del 2007, 15:25 p.m.

Entonces debe existir una reciprocidad entre el Estado-patrón y los trabajadores, para que así el Estado-patrón pueda exigir y poner sus condiciones debidamente justificadas.

Pero si no se recibe dicha capacitación por parte de este último, se puede decir que deja en estado de indefensión al trabajador, ya que pone en riesgo su empleo.

Es de comentar el Artículo 53 de la ley del Servicio Profesional de Carrera que a la letra dice: *“Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un Servidor Público de Carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.*

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del Servidor Público de Carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del Registro”.

Podría escucharse contradictorio mis argumentos, pero debo mencionar que cuando existe una capacitación adecuada al tipo de puesto es más que obvio que el servidor público lo refleje en sus evaluaciones.

Por el contrario, si es una capacitación deficiente es absurdo pensar que el servidor público tenga conocimientos claros para aprobar una evaluación.

Y como siempre no podría faltar la condición de que si no pasa una alguna evaluación se separara del sistema y por lo tanto, causa baja de este; eso no es más que la renuncia del empleo o un paso a esta.

Para el Estado-Patrón es conveniente ya que él se esta protegiendo, esto implica que no va a tener ninguna responsabilidad como patrón; pero el trabajador sale perdiendo ya que es el único perjudicado debido a que lo dejan en estado de indefensión.

Ya hemos mencionado como es una evaluación y como debería realizarse, ahora nos enfocaremos en las personas que se encargan de evaluar, que en la Ley nos menciona que el encargado de las evaluaciones es el comité Técnico de Profesionalización.

Entonces el artículo 13 del reglamento de la ley nos dice: *“El comité Técnico de Profesionalización es el cuerpo colegiado a través del cual cada dependencia establece las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de carrera en su ámbito de competencia, de conformidad con lo previsto en la Ley, en este reglamento y las demás disposiciones aplicables. ...”*

Entendemos que el comité tiene la facultad para realizar los programas, cursos, etc., así como los encargados de evaluar a los servidores públicos.

Los Comités técnico de profesionalización se integran de acuerdo al artículo 14 del reglamento de la Ley por: *“El oficial mayor de la dependencia o su equivalente, quien lo presidirá; El titular de la DGRH, o bien, por el servidor público de carrera del área de recursos humanos que designe el titular de la dependencia cuando en la misma no se cuente con aquél o se encuentre vacante el puesto. Dicho servidor fungirá como secretario técnico, y Un*

representante de la secretaría, que será el titular del Órgano Interno de control en la dependencia, salvo que la propia Secretaría designa a otro servidor público...”.

Vemos que el comité esta integrado por la misma gente de la dependencia (cualquiera que sea esta), esto implica varias cosas entre ellas, que no se puede ser parte y juez, ya que no serían justos.

Debería existir un comité fuera de cualquier dependencia, que su única función fuera la de evaluar, seleccionar al personal, más bien un órgano independiente de todas las secretarías de estado, que fuese autónomo y que tenga la plena legalidad para realizar cualquier acto del servicio profesional de carrera.

5. METODOLOGÍAS

La metodología se entenderá aquí como la parte del proceso de investigación que sigue a la propedéutica y permite sistematizar los métodos y las técnicas necesarios para llevarla a cabo.

“Los métodos dice Martínez Miguélez (1999) son vías que facilitan el descubrimiento de conocimientos seguros y confiables para solucionar los problemas que la vida nos plantea”.

La metodología dependerá de los postulados que el investigador considere como válidos; de aquello que considere objeto de la ciencia y conocimiento científico, pues será a través de la acción metodológica como recolecte, ordene y analice la realidad estudiada.

Para evaluar los procesos de capacitación se requiere considerar el contexto (las condiciones en que se desarrolla la instrucción), los insumos

(instructor, participantes, contenidos, materiales, objetivos), el proceso (todas las variables operativas del programa) y el producto que se refiere a las metas del programa.

“Este subsistema para su funcionamiento deberá contar con una serie de instrumentos técnicos que corresponderá complementar o diseñar y desarrollar, a las áreas responsables de la administración de recursos humanos de las dependencias o entidades”¹¹.

Entendemos que deberán tener varios métodos para el buen funcionamiento de los programas, procesos y cursos que conforman a la capacitación de los servidores públicos.

Tales instrumentos serían, entre otros: Catálogos y estructuras de puestos en trayectorias de ascenso; Manuales para la determinación y adecuación de estructuras ocupacionales; Procedimientos de ingreso y promoción; Normatividad administrativa laboral; Tabuladores de sueldos autorizados, Censos de recursos humanos; Planes de capacitación por puesto y esquemas de desarrollo para la ocupación; etc.

El objeto de la metodología es establecer una base común de evaluación del sistema del Servicio Profesional de Carrera.

“Para conseguir este objetivo el diagnóstico se concentra en un conjunto de dimensiones que coinciden con los atributos que se considera que deben formar parte de cualquier sistema...”¹².

¹¹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Como Servir a los Ciudadanos*, op.cit., p. 137.

¹² [http://www/unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad00474pdf](http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad00474pdf), 03 de Octubre del 2007, 24:15 p.m.

Los principales elementos que integran la metodología de evaluación, son varios estudios para llevar a cabo dichos métodos que a la larga se conocerán como procesos, programas, cursos, etc.

Toda metodología es la forma o más bien los pasos para plantearnos un problema o una investigación, pero con programas, procesos, para obtener una buena capacitación que se vera reflejada en los servidores públicos.

La metodología son los métodos que se utilizaran para llevar a cabo una investigación, es decir, como realizar pasos para poder actualizar a los servidores públicos y se tenga un resultado positivo.

A partir de los métodos es donde se va observar si son eficaces los programas, procesos, cursos, etc., para actualizar al personal; dependerá de los métodos y de la capacidad que tenga cada servidor público.

6. MECANISMOS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Debemos iniciar definiendo la palabra mecanismo, así que daremos algunas acepciones.

“Mecanismo Manera de producirse una actividad, una función o un fenómeno”¹³.

Otra definición de mecanismo es la siguiente “Se refiere a un valor que se establece y se define en un proceso de evaluación para juzgar el mérito de un objeto o un componente. Así por ejemplo, la calidad con frecuencia constituye

¹³ controlinterno.udea.edu.co/ciup/glosario.htm, 03 de Octubre del 2007, 24:21 p.m.

un criterio de evaluación en los programas académicos. El criterio puede representarse a través de indicadores y descriptores específicos”¹⁴.

Entendiendo lo escrito, podemos mencionar que la forma de evaluar, es mediante criterios recíprocos ya que en la Ley contempla que primeramente hacen tipo una encuesta para ver cuales fueron los resultados de la capacitación que se les otorgo a sus servidores públicos.

Después de ésto sacan los parámetros, o sea me debo imaginar que sacan estándares y de ahí empiezan a calificar; por una parte esta equitativo, pero no debería ser totalmente estandarizado; porque no serían justos.

Los criterios de evaluación los establecen la Secretaría con apoyo de las dependencias para obtener mejores resultados.

Desde mi punto de vista al hablar de criterios de evaluación es algo difícil, en el aspecto de cada criterio. Porque cada persona piensa, cree, entiende de diferente forma, pero igual y se puede aplicar el dicho “el orden de los factores no altera el producto”.

Lo menciono porque a veces es difícil expresarse, pero cuando se adquiere un conocimiento y es de explicarlo cada quien utiliza un lenguaje, una forma de redactar, pero si la persona que me lo revisa es estricta y quiere punto y como; pues va ser difícil que una persona apruebe una evaluación.

Entonces es difícil establecer criterios para evaluar; mencionemos el artículo 65 de la Ley *“La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de*

¹⁴ Idem.

los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias”.

“Al instituir mecanismos de medición y evaluación de la productividad en el puesto y de los centros de trabajo, que sean a su vez parámetros para acreditar méritos y capacidades aplicables en los ascensos y promociones en los puestos que se concursan, y para el otorgamiento de premios y estímulos al personal”¹⁵.

Volvemos a lo mismo tiene parámetros que van hacer que los servidores públicos se puedan salvar o a la inversa, ser separados del sistema, digo se puedan salvar ya que si la mayoría están en los mismos parámetros, quiere decir que esta fallando algo.

Y sin duda deben ser los cursos, programas, métodos, procesos que se están implementando ya que solo dejan ver que no son viables para la Administración Pública Federal.

“Los métodos de evaluación del desempeño que apliquen las dependencias deben permitir abordar el desempeño como un fenómeno individual y de equipo que depende tanto de las variables que comprenden el medio ambiente laboral y aquellas que comprenden los factores individuales personales el comportamiento orientado a logros.”¹⁶

A partir de estos conceptos se determinarán los indicadores de evaluación.

Los métodos de evaluación deberían alcanzar una descripción precisa y adecuada, a la vez que debe ser práctico y confiable, vinculando los factores de desempeño y que fomenten alcanzar siempre algo más, un esfuerzo extra.

¹⁵ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Como Servir a los Ciudadanos*, op.cit., p.136.

¹⁶ MUÑOZ GARCÍA, Alfredo. *La Evaluación del Desempeño del Servidor Público en el Servicio Profesional de Carrera*, México, 2004, p.3.

7. INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Las universidades, en su rol de agentes formadoras, deben anticiparse y dar respuesta a las transformaciones sociales y a las exigencias que plantea un entorno altamente dinámico y exigente.

Así, un importante indicador de calidad lo constituyen la capacidad de las instituciones de adecuar su oferta de graduados y su formación a las demandas del mercado laboral actual.

"Los sistemas educativos deben centrar su actividad en el desarrollo de determinadas cualidades personales y en las llamadas destrezas blandas dirigidas a la integración y a la adaptabilidad al cambio".¹⁷

En la actualidad, en la educación superior persiste un modelo de formación profesional orientada fundamentalmente a la adquisición de contenidos que desembocan en la organización de los planes de estudio y prácticas pedagógicas que reflejan la situación final de una larga cadena de procesos no coordinados con la formación profesional que se requiere en la sociedad de hoy.

Mediante nuevos métodos y formas de enseñanza se estará en mejores condiciones que las actuales para desarrollar las competencias emprendedoras de los alumnos, obviamente impulsadas desde sus formadores para lograr una cultura emprendedora incorporada a las diferentes áreas de formación de la Universidad.

¹⁷ www.unpan.1.org/introduccion/groups/public/documents/CLAD/clad0043647.pdf, 22 de Septiembre del 2007, 15:34 p.m.

Se ha creado una demanda de competencias, entendidas como la capacidad de comprender, procesar y aplicar un gran número de informaciones en un rápido cambio.

Por otra parte, se reconoce que la educación superior tradicional actual responde sólo parcialmente a estos desafíos y requerimientos, por cuanto las metodologías generalmente utilizadas en la formación de profesionales se centran principalmente en el profesor, mientras que el alumno adopta una actitud pasiva.

Actualmente, la formación de profesionales está desvinculada con el ejercicio laboral, con los cambios que ocurren en el entorno.

“El objetivo planteado de desechar completamente el sistema de enseñanza actual sino que plantearlo en escenarios más integrativos, sistémicos (holísticos) y estratégicos, de tal forma que permita al estudiante la incorporación de diversos tipos de inteligencias que integren el proceso de transporte de la información captada de ambiente (externa) o del propio organismo (interna) y que provocan el fenómeno de la cognición a nivel cerebral, el que luego se traduce en comportamientos resultantes”¹⁸.

Es difícil ver en una Institución Educativa que el 100% de sus alumnos adquieran los conocimientos requeridos en cualquier área; esto nos lleva a decir que es necesario que exista una Universidad para los Servidores Públicos la cual se encargue de seguir formando a estos para tener un mejor nivel de conocimientos.

¹⁸ Idem.

8. BECAS

Empezaremos mencionando algunos conceptos de beca para poder adentrarnos un poco más en nuestro punto a desarrollar.

“Se consideran becas, todas las transferencias destinadas a estudiantes/hogares, bien directas o canalizadas a través de instituciones educativas, pagos en especie y reducciones de precios o beneficios fiscales, motivadas previa solicitud del interesado y cuya concesión esté supeditada al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos”¹⁹.

Otra definición de beca es “Ayuda económica que reciben algunos estudiantes para costearse sus estudios, o plaza gratuita en algún centro”²⁰

Entonces hemos dicho que la beca es una ayuda en diferentes formas, en la Administración Pública existe esta ayuda para sus servidores públicos, los cuales pueden optar por usarla o no, siempre y cuando cumplan con los requisitos de cada dependencia.

El artículo 50 nos dice: *“Los Comités en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal”*.

Cabe pensar que entonces no todo servidor público podrá contar con dicha ayuda ya que mencionaremos otro artículo de la ley que menciona

¹⁹ www.metodología.com.mx, 18 de Septiembre del 2001, 20:25 p.m.

²⁰ DICCIONARIO ENCICLOPEDICO, op.cit., p.271.

algunas de las condiciones por la que se da la ayuda, así que nos pone a pensar antes de aceptar.

El artículo 51 de la Ley menciona: “Al Servidor Público de Carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento. Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el Servidor Público de Carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia”.

Como habíamos mencionada dicha ayuda es buena hasta cierto punto, ya que todos los gastos que origine corren a cargo de la dependencia de la cual se labora.

Pero si por cualquier motivo, se separa del sistema, entonces la obligación de regresar todos los gastos que se hayan originado por esa beca, correrán a cargo del servidor público.

La beca es un punto a favor para la administración pública, ya que con esta ayuda el personal estará preparado cada vez más, claro si se emplean metodologías eficientes en las Instituciones educativas con las que se llegue a un convenio.

9. CURSOS

En este subsistema se resalta el diseño de cursos de capacitación por parte de los comités de profesionalización. Los cuales se encuentran divididos en obligatorios, que son los requeridos para la certificación en un puesto y los

optativos que son para el desarrollo de conocimientos no requeridos para la certificación de un puesto.

Decimos que curso “Constituye una experiencia educativa, que puede ser considerada como la unidad básica de planificación, estructuración y realización del trabajo escolar. Se le define como el trabajo docente realizado durante el periodo escolar, en cuanto a que tal trabajo constituye una unidad didáctica”²¹.

Por otro lado, el servicio profesional de carrera pretende asegurar que los servidores públicos cuenten con cursos y objetos de aprendizaje con la calidad técnica y académica de clase mundial para su desarrollo profesional.

Como ya hemos mencionado, los cursos que se imparten en el sistema son deficientes; en lo particular debería existir una constante capacitación para que cada vez nuestros funcionarios públicos crecieran intelectualmente y como personas.

Esos cursos que vienen estipulados en la Ley, deben ser conforme a cada uno de los diferentes puestos que existen en cada dependencia, para que así se hagan especialistas en sus ramos y no anden probando cada área.

Si la capacitación del personal no significara un gasto infructuoso para la administración Pública Federal, sino que por el contrario redunde en beneficio del elemento humano y de la misma administración.

A lo largo del tiempo se beneficiaría en todos los aspectos, de hecho sería recíproco.

²¹ Diccionario de la lengua española. 2005 Espasa-Calpe S.A., Madrid, p.60

Si bien es cierto, “que todo curso se diseña o prepara para eliminar los costosos errores que el personal, por falta de conocimientos, suele cometer regularmente”²².

Para realizar cursos se deben impartir conocimientos sobre varias de las técnicas más importantes que incrementen esta capacidad.

Como conocer a sus empleados; Diferencias individuales de las personas, Comprensión de la personalidad y el comportamiento, Dirección y desarrollo del personal y mantenimiento de una disciplina efectiva, etc.

Todo esto nos lleva a que cada vez los cursos que se imparten en la Administración Pública deberían ser apegados a una realidad, deben ser llamativos para el trabajador.

Las personas que los realizan deben motivar al personal para que estos adquieran fácilmente los conocimientos y sean productibles para la sociedad.

10. RECURSOS POR INCONFORMIDAD

En este punto, lo esencial es determinar que significado tiene la palabra recurso dentro de nuestro sistema jurídico, por lo que comenzaremos por dar algunas definiciones para posteriormente enfocarnos en el o los recursos que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

“Recurso del latín *recursus*; m. Acción o efecto de recurrir; Medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve par conseguir lo que se pretende; Der. Acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro

²² MUCIÑO CARMONA, Claudia. Programa: desarrollo de actitudes para favorecer el proceso de capacitación del personal sujeto a la Ley del servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Función Pública, México, 2006, p. 90.

procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra”²³.

“Recursos. Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal. Medio de impugnación de las resoluciones judiciales que permite a quien se halla legitimado para interponerlo someter la cuestión resulta en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano jurisdiccional en grado dentro de la jerarquía judicial, para que enmiende, si existe el error o agravio que la motiva”²⁴.

“Recurso es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”²⁵.

Como ya hemos dado algunas definiciones de lo que significa recurso, podemos decir que es utilizado para referirse a aquel medio de impugnación establecido en la ley, para combatir las determinaciones emitidas por alguna autoridad, con el fin de que sea revisado, ya sea por la misma autoridad u otra de mayor grado.

Algunas características del recurso son las siguientes:

a) Son medios de impugnación;

²³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Tomo II, h-z, Vigésima primera edición, Espasa Calpe, España, 1999, p.1428.

²⁴ PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho, Vigésima séptima Edición, PORRÚA, México, 1999, p.485.

²⁵ Diccionario jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Profesional 2000, p.567.

- b) Se interponen en contra de las resoluciones emitidas por los juzgadores, en las que resuelvan cuestiones incidentales o de fondo del asunto de que se trate;
- c) Deben de estar contemplados por un ordenamiento jurídico, el que regulará su sustanciación;
- d) Son mecanismos de defensa que se utilizan con el propósito de modificar o revocar las resoluciones emitidas y,
- e) Se tramitan en contra de resoluciones que no han quedado firmes.

Ahora mencionaremos que debemos entender por Inconformidad ya que se encuentra establecido en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el artículo 93 que nos dice:

“La inconformidad es la instancia que establece la Ley para revisar que los actos relacionados con la operación del sistema se apeguen a las disposiciones previstas en la misma y en los demás ordenamientos aplicables, a efecto de que los mismos se corrijan o se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente”.

Cualquier persona puede presentar su inconformidad, ante el área de quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia que corresponda, en contra de los actos u omisiones de los Comités de profesionalización y de selección o de cualquier órgano o autoridad facultados para operar en el sistema.

Es importante mencionar el artículo 95 del Reglamento de la Ley por que a la letra dice: *“... Los conflictos individuales de carácter laboral, no son materia de inconformidad...”.*

La ley y el Reglamento nos mencionan lo antes escrito, para nosotros es injusto ya que se afecta a los servidores públicos por el hecho de separarlos del sistema y por lo tanto, del trabajo.

Es injusto ya que la ley es concreta, deja sin una posibilidad al trabajador para poder defender sus derechos adquiridos durante varios años y sobre todo sin ningún derecho como su indemnización, pensión, etc.

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera nos menciona que el único recurso que es aplicable es el de Revocación.

En el artículo 76 menciona *“que en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección”*.

Cabe mencionar que el recurso de revocación solo versa en la aplicación del procedimiento y no en los criterios de evaluación. En este aspecto es importante mencionar que debería contemplar la ley algún medio cuando no estamos de acuerdo en los criterios de evaluación.

Es un medio que los servidores públicos tienen cuando están inconformes por alguna resolución de la autoridad y por lo tanto, pueden hacerlo valer.

Entonces los servidores públicos pueden hacer valer su inconformidad con relación al procedimiento no importando en que etapa de este se haya hecho, pero solamente por este motivo.

Al interponer el recurso de revocación no va suspender los efectos de la resolución que recaiga en el proceso de selección, si es procedente la revocación de la resolución, el servidor público continuara e el puesto.

En estos casos es aplicable la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

11. COMPETENCIA

Es necesario saber ante que autoridad se va a resolver cualquier controversia que se suscite en el procedimiento del que habla la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Es de mencionar algunos conceptos de la palabra competencia, "Facultad que tiene una autoridad para conocer y resolver sobre determinados asuntos"²⁶.

"La competencia es la atribución legítima de un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto"²⁷.

²⁶ www.prodigyweb.net.mx/epedroza/glosariojuridico.html, 03de Octubre del 2007, 20:25 p.m.

²⁷ [es.wikipedia.org/wiki/Competencia_\(derecho\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Competencia_(derecho)), 03 de Octubre del 2007, 21:00 p.m.

Entonces hablaremos acerca del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el artículo 79 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera menciona lo siguiente: *“El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley...”*.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano de impartición de justicia laboral competente para dar solución a los conflictos laborales individuales y colectivos que se suscitan entre las dependencias de la Administración Pública Federal, del Gobierno del Distrito Federal, sus trabajadores y sus organizaciones sindicales.

Todo ello es así, en atención a que la Constitución de 1917 en el artículo 123 facultó a las entidades federativas para legislar en materia de trabajo.

El 5 de diciembre de 1960 se publicó la reforma que adiciona el Apartado “B” al Artículo 123 Constitucional, cuya fracción XII establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Tal disposición precisa la naturaleza constitucional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señalándole además, desde ese momento, dada la tradición jurídica del Derecho Social Mexicano, la importante y trascendente función de la conciliación.

El Tribunal es autónomo con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del

Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Está integrado por tres Salas; cada una conformada por tres Magistrados, uno designado por el Gobierno Federal; otro designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Tercer Arbitro, nombrado por los otros dos primeros Magistrados y que funge como Magistrado Presidente de Sala.

El Pleno del Tribunal se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y con el Magistrado designado por el Presidente de la República, que funge como Presidente del propio Tribunal.

Como es de darse cuenta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de conflictos individuales o colectivos de carácter laboral.

Desde ese punto de vista podemos decir que, si bien es cierto, que en el procedimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera son actos administrativos, también de cierto es que al momento de que el Servidor Público se separe del sistema se están afectando sus derechos laborales.

Por lo que debería ser competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que los servidores públicos tuvieran una forma de proteger sus intereses, que es su trabajo.

Ahora nos toca hablar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, haremos una breve reseña de sus antecedentes.

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una.

La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando.

Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

Para el año de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento.

Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior.

Asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

Es en 1983 cuando se expide un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal.

Para 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer

lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado.

Así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en el (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000).

Se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia.

No sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento

administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental.

Asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en la materia que son de la competencia de dicho tribunal.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea "ágil, seguro y transparente".

Enfocado al Servicio Profesional de Carrera es de mencionar lo siguiente: "...se tiene que enfatizar que el ámbito material de esta ley es administrativo y no laboral."²⁸

Prácticamente se está creando un régimen especial para los servidores públicos de confianza sujetos al derecho administrativo. Esto a pesar de que la ley no señala su ámbito material y por la confusión que genera la misma, en cuanto a los medios de defensa de los servidores públicos para con la Administración, en la que se mezclan tanto aspectos laborales como administrativos.

Por tal motivo desde mi punto de vista deja en estado de indefensión a los servidores públicos, violando sus derechos y sin poder hacer algo para defenderse.

²⁸ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Servicio Profesional de carrera ¿Para que?. *op.cit.*, p.11

Entonces el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativo es el encargado de conocer cualquier tipo de controversia que se suscite en el procedimiento del servicio profesional de carrera, ya que es meramente administrativo como lo explica la ley.

Pero desde mi punto de vista debería ser ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien debería conocer todo acto que se suscite en esta ley, porque al fin de cuentas los servidores públicos son Trabajadores.

Y por tal razón la ley debería considerar los derechos de los trabajadores y no ser tan drástica; pero como sabemos es difícil que los trabajadores de confianza puedan hacer valer sus derechos, y la ley hace lo mismo.

Lo apropiado en todo caso, es determinar que las controversias que se susciten entre los servidores públicos y la Administración deberán ser resueltas exclusivamente por la jurisdicción administrativa, esto es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

O en su defecto, “crear una figura para atender asuntos del personal del servicio profesional de carrera; incluso con alcances mayores como pudiera ser un órgano que vigile el funcionamiento en general de todo el sistema y sobre todo que este pendiente de la probable aparición de hechos que no se encuentren apegados a lo que dicta la ley o la justicia”²⁹.

Entonces decimos que si se separe del sistema podría no perder su cargo el servidor publico, ya que volvería hacer servidor público de confianza, pero la ley menciona que será separado del sistema y además regresara a su puesto, pero hasta que resuelvan su situación.

²⁹ Idem.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo que pretende 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 para beneficio de la sociedad; sin embargo, no se efectúa con legalidad y tampoco se plasma a la realidad de México.

SEGUNDA.- La capacitación es una obligación del Patrón-Estado proporcionarla al trabajador; así como para el trabajador ser una obligación tomar los cursos para prepararse.

TERCERA.- La capacitación no es idónea, debido a que los programas y métodos no están enfocados para realizar sus funciones de los diversos sectores de la Administración Pública Federal, ya que son cursos para agilizar su trabajo y no especializados acorde con sus estudios profesionales.

CUARTA.- Respecto a la transparencia en el Servicio Profesional de Carrera, no existe, debido a que en el procedimiento se lleva con rectitud hasta que entra el factor humano, que es en la entrevista, toda vez que se basan en diferentes criterios, porque cada quien vota a favor de su conocido, amigo, pariente, recomendado, etc., y el mérito no se toma en cuenta dejándose a un lado, dando paso a la corrupción.

QUINTA.- Propongo, que se respete el Derecho de Preferencia, el cual consiste en que al existir una vacante para ocupar una plaza se tome en cuenta a los trabajadores de la propia institución para ocuparla, y en todo caso si no existiera alguno por no cumplir con el perfil requerido, entonces se lanzará la convocatoria pública. De tal modo se estará formando a profesionales que

cubran el perfil, en el entendido que tienen un buen desempeño, y lo han logrado por mérito propio.

SEXTA.- En lo que respecta a los Comités de Evaluación, al estar conformado por el jefe inmediato, el titular de recursos humanos y un representante de la Secretaría de la Función Pública a través del órgano interno de control, existe la posibilidad que haya corrupción toda vez que los intereses personales se sobrepongan y entonces no se consideren las capacidades, la experiencia y las aptitudes de los concursantes, es por ello que no es correcto que dichos miembros sean los que den el último voto para cubrir la vacante a concursar.

SÉPTIMA.- El fracaso del servicio profesional de carrera se debe a que no se aplica de acuerdo a lo estipulado en la Ley y su Reglamento respectivamente. Entonces será algo efectivo cuando su aplicación sea la que indica la ley sin ningún tipo de interés personal, colectivo, etc.

OCTAVA.- La capacitación es un factor importante para que se vea beneficiada la institución, y en consecuencia la administración pública en general, pues con ello se aumenta la eficiencia, calidad, respuesta y servicio que cada trabajador desempeña, siempre y cuando la capacitación esté orientada a las funciones específicas de cada trabajador.

NOVENA.- Para que tenga eficacia el Servicio Profesional de Carrera se debe abrogar la Ley y su Reglamento. Se necesita la creación de una Comisión Especial dedicada al estudio de la realidad mexicana, para poder adecuar el sistema, y de esa forma aplicarlo de manera correcta, pues no es posible copiar leyes sin tener en consideración que la sociedad y la cultura de cada país es diferente, y al no conocer dicha situación el fracaso de una ley es inminente.

La Comisión se regularía por la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal del Trabajo, quienes serían las autoridades competentes de verificar el funcionamiento y legalidad de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.

DÉCIMA.- La autoridad competente para conocer los asuntos relacionados con la Ley del Servicio Profesional de Carrera deberá ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y más aún, cuando se trate de la separación del sistema, pues el funcionario público quedaría en estado de indefensión violando sus garantías individuales, por lo que corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conocer de ese tipo de asuntos toda vez que en él se ventilan los asuntos relativos a los conflictos colectivos e individuales del trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”, tercera edición, Porrúa, México, 2002.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo “Primer curso”, décimo séptima edición, Porrúa, México, 2004.
3. ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho constitucional, Segunda Edición, OXFORD, México, 2002.
4. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, Porrúa, México.2003.
5. BONNIN, Charles Jean. Principios de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
6. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático, Cárdenas Editor, México, 2002.
7. CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo, Sistema jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Cárdenas Velasco editores, México, 2004.
8. CAVAZOS FLORES, Baltasar. 38 Lecciones de derecho Laboral, Trillas, México, 1992.
9. DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Séptima Edición, Porrúa, México, 1997.
10. DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, segunda Edición, Porrúa, México, 1991.
11. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I, Novena Edición, Porrúa, México, 1991.
12. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo “Historia, principios fundamentales, Derecho Individual y Trabajos especiales”, Tomo I, décima novena edición, Porrúa, México, 2003.
13. FUNDACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

14. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, décimo sexta edición, Porrúa, México, 1989.
15. GUERRERO Omar, La Formación Profesional de la Administración Pública en México, Instituto Administración Pública del estado de México, A.C., México, 1995.
16. GUERRERO, Omar, La Ley del Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal, UNAM, México, 2003.
17. GUERRERO, Omar, Principios de Administración Pública, Unidad de Publicaciones ESAP, México, 1997.
18. GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública, HARLA, México, 1985.
19. HARO BELCHEZ, Guillermo. Como servir a los ciudadanos, INAP, México, 1999.
20. LEÓN MAGNO MELÉNDEZ, George. Derecho Burocrático "Incertidumbre jurídica", Porrúa, México, 2005.
21. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo "tercer y cuarto Curso", Cuarta edición, OXFORD, México, 2005.
22. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo "primer y segundo Curso", Cuarta edición, OXFORD, México, 2005.
23. MARTÍNEZ PUON, Rafael. Servicio Profesional de carrera ¿Para que?, Porrúa, México, 2005.
24. MENDEZ MARTÍNEZ, José Luis. Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000.
25. MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. Por un Gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, Evaluación y desempeño de los servidores públicos en México, Academia Metropolitana, México, 1999.
26. MUCIÑO CARMONA, Claudia. Programa: desarrollo de actitudes para favorecer el proceso de capacitación del personal sujeto a la Ley del servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Función Pública, México, 2006.

27. MUÑOZ GARCÍA, Alfredo. La Evaluación del Desempeño del Servidor Público en el Servicio Profesional de Carrera, México, 2004.
28. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
29. PENAGOS ARRECIS, Carlos R. Derecho Individual del trabajo, UNAM, México, 1995.
30. Retos y propuestas. "El Servicio Público", Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 2000.
31. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Cursos de derecho Burocrático, PORRÚA, México, 1999.
32. SALINAS NERVAEZ, Javier y ROSALES ÁVALOS Eliseo. Servicio Civil de Carrera en México, Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, México, 2004.
33. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, "primer curso", vigésima cuarta edición, PORRÚA, México, 2003.
34. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997, vigésima edición, Porrúa, México, 1997.
35. TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Derecho del Trabajo, Porrúa, México, 1981.
36. UVALLE BERRONES Ricardo. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, Plaza y Valdés Editores, México, 1999.
37. UVALLE BERRONES, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas, Plaza y Valdés Editores, México, 2000.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ISEF, México, 2007.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, ISEF, México, 2007.

3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, ISEF, México, 2007.
4. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003.
5. REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicado en el diario oficial el 6 de Septiembre del 2007.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Diccionario Enciclopédico, Tomo 4, ASURI, México, 1993,
2. Diccionario Jurídico Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1988.
3. Diccionario Jurídico de la Función Pública, Omnia, Barcelona, 1997.
4. Diccionario de la Real Academia Española.
5. Diccionario de la lengua española, Espasa-Calpe S.A., Madrid, 2005.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, sexta edición, Porrúa, México, 2000.
7. OJEDA AVILES, Juan. Diccionario Jurídico laboral, COMARES, Granada, 1999.
8. PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho, vigésima séptima edición, Porrúa, México, 1999.

PAGINAS DE INTERNET

1. es.wikipedia.org/wiki/Proceso. 19 de septiembre del 2007, 16:34 p.m.
2. www.metodología.com.mx, 18 de septiembre del 2007, 20:25 pm.
3. www.prodigyweb.net.mx/epedroza/glosariojuridico.html, 03 de octubre del 2007, 12:21 pm.

4. [es.wikipedia.org/wiki/Competencia-\(derecho\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Competencia-(derecho)), 19 de septiembre del 2007, 16:34 p.m.
5. <http://unpan.1.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047442.pdf>, 03 de septiembre del 2007, 11:10 am.
6. <http://unpan.1.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047419.pdf>, 22 de septiembre del 2007, 15:26 p.m.
7. www.clad.rg.ve/fulltext/0042546.pdf, 18 de septiembre del 2007, 19:07 pm.