



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

A C A T L A N

**"LA NECESIDAD DE APLICAR EL SERVICIO CIVIL DE
CARRERA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S

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

P R E S E N T A D A

JOSE LUIS CHICHIA BRAULIO

ASESOR: LIC. MARIO E. ROSALES BETANCOURT

MAYO 2009



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.

agradecimientos

infinitamente agradezco a dios y a mi padre
Quien se encuentra a su lado, y Que ha sido mi ángel protector y
mi guía en esta vida, y saber que en mi vivirás por siempre.

desde luego agradezco con todo mi corazón y mi amor a mi madre
por haberme regalado ese don divino que es la vida, así como a
su esposo quien sabe que lo quiero como a un padre y que a
pesar de las adversidades siempre creyó en mi y me ayudo ha
realizar mis sueños y alcanzar mis metas.

A mi Abuelita

A quien le agradezco el haberme querido y protegido como a un
hijo ante todo y contra todo, y que gracias a su amor he
llegado a forjarme y salir adelante. Bendita seas.

A mis hermanas

Por brindarme calma en todo momento con sus abrazos y risas,
por preocuparse por mi bienestar y escucharme siempre.

A mi esposa

Que ha sido lo más hermoso de mi vida haberla conocido y que
gracias a ella he podido realizarme como persona y como
padre, siempre te amare mi nenita preciosa.

A mis hijos Luis Eduardo y Yelitz Valeria

Que son mis preciados tesoros y mi alma completa que gracias a
ellos entendí el infinito amor y las ganas de seguir viviendo día
a día para estar a su lado.

A mis tíos

Agradezco siempre su infinito apoyo y sus sabios consejos, Así
como el amor de hermano que siempre he recibido.

A mis Amigos

Agradezco su amistad sincera e incondicional y que han sido
importantes en mi vida.

A mi honorAbI e Al mA mAter
Universidad nacional aUtónoma de méxico
Facul tad de estudios superiores
AcAtI An

AgrAdezco l A oportunidad de hAberme brindAdo una educación superior y ser parte del l egado de conocimientos que quedarán impregnados en mi alma y corazón.
"por mi raza habl ara mi espíritu"

A mis profesores

AgrAdezco A todos mis profesores que me AcompAñAron todA mi vida desde mi inicio de educación y que gracias a el l os he l legado a l a cima de mi profesión gracias a sus enseñanzas y por compartir sus conocimientos.

A mi Asesor

En EspEcial a mi asEsor por habEr confiado En mí y darmE l a oportunidad de realizar el presente trabajo EtErnamEntE agradEcido.

INTRODUCCION.	I
----------------------	----------

**|CAPITULO I
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.**

1.1 DERECHO.	1
1.2 DERECHO DEL TRABAJO.	8
1.3 TRABAJADOR.	24
1.4 SERVICIO PÚBLICO.	26
1.5 SERVIDOR PÚBLICO.	28
1.6 EL ESTADO COMO PATRÓN.	29

**CAPITULO II.
EL DERECHO BUROCRÁTICO.**

II.1 CONCEPTO.	32
II.2 EL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO.	40
II.3 LA BUROCRACIA.	47

**CAPITULO III.
EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

III.1 GENERALIDADES.	55
III.2 FUNCIONES.	58

**CAPITULO IV.
LA INAPLICABILIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN
EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

IV.1 PANORÁMICA.	64
IV.2 MARCO JURIDICO DEL SERVICIO CIVIL DE	65

CARRERA

IV.3 PROPUESTA DE APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	67
IV.4 OBJETO ESENCIAL DE LA NECESIDAD DE APLICAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	70
IV.5 DEFINICIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	77
IV.6 LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO	79
IV.7 ANALISIS DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	84

CAPITULO V.

EXAMEN DE UN CASO CONCRETO EN EL CUAL SE DETERMINA LA INOBSERVANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LAS DIRECCIONES TERRITRIALES ENEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

V.1 ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS	95
V.2 FUNDAMENTO JURÍDICO DE COPETENCIA DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS	98
CONCLUSIONES.	117
BIBLIOGRAFÍA.	119

INTRODUCCIÓN

El Servicio Civil de Carrera debe construirse en nuestro país en un sistema que fomente el desempeño del Servicio Público, a efecto de que basándose en su actividad laboral el trabajador al servicio del Estado, se gobierno Local o Federal, vaya escalando peldaños, gracias a su esfuerzo serio y constante para satisfacer las necesidades de la colectividad que con sus impuestos paga su salario.

El presente trabajo de investigación, que será sometido al Honorable Jurado que habrá de calificarlo, está encaminado a que la Ley de Servicio Civil constituya y trascienda la aplicación de la misma, ya que es uno de los avances más importantes en la reforma del estado mexicano y de su éxito depende de la transición democrática en nuestro país, por lo que es sumamente importante la necesidad de aplicar EL SERVICIO CIVIL DE LA CARRERA, como objetivo general, para la aspiración por hacer del amparo burocrático un sistema administrativo eficaz y legítimo, garantizando los valores propios de la función pública en el desempeño de sus funciones.

Por lo tanto como objetivo particular es la observación de la Ley del Servicio Civil de Carrera en función de los Servidores Públicos, y se aplique con base en el mérito, la claridad, la transparencia y la profesionalización de la función pública, como el objetivo de brindarles una estabilidad y seguridad laboral, sin depender de los vóveres políticos y evitar ver frustrada la libertad de profesión de los Servidores

III

Públicos potenciales y actuales ante la discrecionalidad e interés personales, respetándose el escalafón de conformidad con su capacidad y preparación, con el objeto de tener mejor productividad en sus funciones.

El punto de análisis específicos en esta tesis fue la Delación Política dependiente del Gobierno del Distrito Federal, cuyo estudio está enfocado a reconocer que en la realidad no se aplica la Ley del Servicio Civil de Carrera, es por ello que existe la necesidad de aplicar este sistema que permita compatibilizar las necesidades de una administración pública eficiente con la de un sistema político flexible y con los hechos fundamentales de los trabajadores al servicio del Estado.

Es por ello que es necesario erradicar los vicios de una manipulación política, del clientelismo y corrupción de grandes proporciones en el aparato burocrático, con la finalidad y objetivo fundamentalmente de buscar un mejor funcionamiento del sector público con un enfoque claro y determinado hacia la eficiencia y calidad en la presentación de los servicios.

Me queda claro que para que se aplique la Ley de Servicio Civil de Carrera es necesario buscar un cambio integral de la cultura politicoadministrativa, mediante el sistema de la profesionalización burocrática, y con el objetivo primordial como es garantizar los derechos de los servidores públicos, de los trabajos de manera honesta, sistemática, lealmente, y pueda aspirar a la permanencia y ascensos en el cargo como

III

reconocimiento a su capacidad y preparación y no por tener relaciones de amiguismo o compadrazgo con las cabezas designadas a ocupar un cargo, evitando se de el nepotismo, es por lo anterior que en la presente investigación el Servidor Publico del Gobierno del Distrito Federal no debe dejar de actuar, exigiendo que el Servicio Civil de carrera se aplique como esta previsto en la Legislación creada para tal efecto.

Como propuesta en este trabajo de tesis establezco la necesidad de que el recurso de impugnación sea resuelto por la asamblea legislativa del Distrito Federal.

JOSÉ LUIS CHICHIA BRAULIO

CAPITULO I.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I.1 DERECHO.

Derecho es el conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coercibles.

Son externas porque regulan la vida del hombre en sociedad.

Son bilaterales por implicar derechos y obligaciones recíprocas.

Son coercibles en virtud de que en caso de incumplimiento, existe una sanción.

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

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

NORMAS JURÍDICAS. Son las reglas de conducta establecidas por el Estado mediante las cuales se mantienen el orden y la seguridad sociales, de acuerdo con los principios de la justicia.

Son las reglas de conducta que establecen derechos y obligaciones, poderes, facultades, sujeciones y cargas. La norma jurídica es un mandato de orden general y abstracto, mediante el cual se componen directa o indirectamente los conflictos de intereses sociales o individuales. La norma jurídica es el mandato con eficacia organizadora, es la regla de conducta obligatoria por imperativo de convivencia social.¹

NORMAS MORALES. El individuo es libre interiormente, por esa está investido de ser él mismo la causa primera de sus acciones. A pesar de esa independencia, está sometido por su naturaleza a ciertos deberes, es decir a la necesidad moral de hacer o no hacer alguna cosa. En los albores de la edad moderna, el filósofo italiano Nicolás Maquiavelo expuso en su principal obra, El príncipe (1532), la teoría de que el gobernante no debe regir sus actos por normas morales o procedentes del derecho natural, sino que debe reconocer como única guía el bien del Estado

NORMAS RELIGIOSAS. Religión, en términos generales, es la forma de vida o creencia basada en una relación esencial de una persona con el universo, o con uno o varios dioses.

En este sentido, sistemas tan diferentes como budismo, cristianismo, hinduismo, judaísmo y sintoísmo pueden considerarse religiones.

Sin embargo, en un sentido aceptado de una forma corriente el término religión se refiere a la fe en un orden del mundo creado

¹ Cfr. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 27ª. Edición. Editorial Porrúa México Distrito Federal 2003. Págs. 573 y 574.

por voluntad divina, el acuerdo con el cual constituye el camino de salvación de una comunidad y por lo tanto de cada uno de los individuos que desempeñen un papel en esa comunidad.

En este sentido, el término se aplica sobre todo a sistemas como judaísmo, cristianismo e islam, que implican fe en un credo, obediencia a un código moral establecido en las Escrituras sagradas y participación en un culto. En su sentido más específico el término alude al sistema de vida de una orden monástica o religiosa.

Es imposible encontrar una definición satisfactoria de religión o una forma realista de clasificar los diversos tipos de lo que llamamos religión a causa de las importantes diferencias de función entre los diversos sistemas conocidos.

Un examen y comparación general de religiones sería por lo tanto engañoso si el material a evaluar fuera asumido en su totalidad como de la misma naturaleza.

Es un accidente histórico que los primeros estudiosos europeos de culturas extranjeras o primitivas utilizaran el término religión para denominar un fenómeno del que sólo tenían un conocimiento rudimentario. Llegaron a la conclusión de que las otras culturas debían tener instituciones del mismo tipo y papeles que las que tenían el cristianismo o el judaísmo en sus respectivas culturas. Afirmaciones y creencias tan arraigadas como prematuras constituyen el origen de gran parte de tales discrepancias.

Un examen de las religiones a la luz de los conocimientos más avanzados debe comenzar por lo tanto limitando el término religión a aquellas instituciones para las que ha sido utilizado de forma habitual: el judaísmo y sus variantes, el cristianismo y el islam.

Aunque esta limitación resulte algo arbitraria tiene sin embargo el mérito de facilitar una significación más clara limitándola a instituciones que tengan numerosos puntos de coincidencia.

El siguiente paso será examinar las llamadas religiones identificadas en otras culturas, fijando el grado de equivalencia con el término en su acepción más restringida y utilizando después nuevos sistemas para clasificarlas cuando no se haya encontrado correspondencia.

Dicha correspondencia no es cuestión de acuerdo o desacuerdo doctrinal, por ejemplo, en cuanto a nociones de Dios o de conducta moral. Es cuestión de decidir si las instituciones a las que se ha llamado religiones tienen la misma función en sus diversos contextos culturales como, por ejemplo, las que cumple una institución como el cristianismo en Occidente.

Otra dificultad que se presenta al intentar examinar las religiones desde el punto de vista histórico es la noción común de la denominada religión primitiva, como forma de sentimiento y práctica religiosa humana más antigua y elemental. Sin embargo, no es seguro asumir que las formas no occidentales de cultura que carecen de desarrollo tecnológico sean por ello representativas de los primeros pasos en la carrera humana hacia las ideas espirituales. Cuanto más se sabe sobre

diferentes criterios de culturas, más dificultades aparecen para adecuarlas en un sencillo esquema evolutivo o en un sistema de criterios claro.

Se va a relacionar el tratamiento de la religión con un informe comparativo de las tres formas principales de conciencia sobre la relación humana con el universo o la deidad; una fundada en las religiones primitivas, otra en las religiones definidas de una forma más común, y la tercera, en los diversos sistemas orientales de creencias y prácticas que pueden calificarse como caminos de liberación.

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

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

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

Norma social, es el conjunto de reglas o pautas a las que se ajustan las conductas. La norma social constituye un orden de valores orientativos que sirve para regular y definir el desarrollo de comportamientos comunes, a los que otorga cierto grado de legitimidad y consentimiento.

La aplicabilidad de la norma está asegurada por las expectativas de sanciones positivas, así como por el miedo o la prevención a las negativas, lo que es consecuencia del grado de predominio de las costumbres de cada época y del nivel de interiorización de reglas o pautas a lo largo del proceso de socialización. Esta interiorización puede ser resultado tanto del cálculo interesado como de la identificación altruista con el grupo de que se forma parte.

Considerando el grado de aceptación o disentimiento de las reglas o pautas que constituyen la norma social, se llevan a cabo análisis basados en las categorías de la conformidad o la desviación, como formas diversas de comportamiento social.

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

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

La Moral es unilateral, incoercible, autónoma e interna.

El derecho bilateral, coercible, heterónomo y externo.

Si el Poder Público, a cuyo cargo está la creación y ejecución de las normas jurídicas mediante sus órganos específicos, pudiera a través de los mismos imponer la manera de ser interna de los

hombres, la Moral, se estaría en una situación de dictadura absoluta e irracional, pues se privaría a la humanidad del inviolable derecho de concebir ideas, circunstancia que lo caracterizan y lo distinguen de los demás seres de la naturaleza.

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

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

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

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

I.2 DERECHO DEL TRABAJO.

Es el conjunto de disposiciones jurídicas y legales que rige en cada Estado el ámbito de las relaciones laborales. Surgió a finales del siglo XIX como consecuencia de la aparición del proletariado industrial y de la agrupación del mismo en torno a grandes sindicatos.

En sus orígenes, giraba en torno al contrato de trabajo (de raigambre civil) para extender más tarde su campo de acción a otros ámbitos de la actividad jurídica (mercantil, administrativo, procesal), lo que llevó aparejado el establecimiento de una jurisdicción singular y órganos administrativos y laborales propios.

Las principales materias de las que se ocupa el Derecho del trabajo en la actualidad son: el contrato de trabajo y sus distintas modalidades (a tiempo parcial, temporal, de alta dirección, del servicio doméstico); derechos y deberes de los trabajadores por cuenta ajena; remuneración, salarios, pagas extraordinarias; régimen jurídico de los trabajadores autónomos; seguridad e higiene en el trabajo; Seguridad Social; relaciones laborales; huelga y cierre patronal.

Los objetivos fundamentales perseguidos por el Derecho del trabajo responden en esencia a una finalidad tuitiva o de amparo. El trabajo humano, objeto posible de negocios, es un bien inseparable de la persona del trabajador. Debe preservarse de tal forma que mediante normas imperativas se establezcan límites a los contratos sobre actividades de trabajo en las que se comprometan físicamente las personas que han de prestarlas,

límites tendentes a proteger bienes como la vida, la integridad física, la salud o la dignidad del trabajador con una finalidad compensadora.

Tiende a paliar la disparidad de fuerzas que, en el punto de partida, existe entre quienes demandan y ofrecen trabajo, mediante normas imperativas que establecen contenidos mínimos de los contratos no negociables, así como garantías procesales y administrativas en favor de los trabajadores.

Alfred Hueck y H.C. Nipperdey, explican que el "derecho del trabajo es el derecho especial de los trabajadores dependientes".²

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

Precisa señalar no obstante, que para una visión integral del derecho del trabajo, deberá ser entendido como ordenamiento positivo y como ciencia. Es decir, como un cuerpo normativo que regula la experiencia del trabajo, con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales. Como ciencia, articulada en un sistema de conocimiento, orgánico y

² HUECK, Alfred. Compendio de Derecho del Trabajo. Revista de Derecho Privado. Madrid España 1978. Pág. 19.

comprehensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la vida laboral.³

En su estructura general, el derecho del trabajo abarca las siguientes disciplinas:

A) EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO que comprende, a su vez, la autonomía privada en las relaciones laborales; las condiciones generales de trabajo y los regímenes especiales de trabajo.

B) LA PREVISIÓN SOCIAL, dentro de la que se incluye el trabajo de mujeres, el estatuto laboral de los menores, el derecho habitacional, el régimen sobre higiene y seguridad, la capacitación profesional y los riesgos de trabajo.

C) EL DERECHO SINDICAL que incluye la organización profesional, el pacto sindical o contrato colectivo de trabajo y el derecho de huelga.

D) LA ADMINISTRACIÓN LABORAL que comprende la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo, y.

E) EL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.⁴

Trueba Urbina define el derecho del trabajo como "el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y

³ VOZ DERECHO DEL TRABAJO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo D-H. 9ª. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996. Págs. 898 y 899.

⁴ Íbidem. Págs. 900 y 901.

tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana"⁵

Por su tendencia protectora del trabajador, el Doctor Trueba omite al patrón, cuyos derechos también los afirma la legislación laboral, empero el Maestro señalaba que quienes necesitan protección los trabajadores porque los patrones se defienden solos.

Héctor Santos Azuela En el Diccionario Jurídico dice que es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual.⁶

En la obra citada leemos que precisa señalar no obstante, que para una visión integral del derecho del trabajo, deberá ser entendido como ordenamiento positivo y como ciencia. Es decir, como un cuerpo normativo que regula la experiencia del trabajo, con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales. Como ciencia articulada en un sistema de conocimiento, orgánico y comprensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la vida laboral.

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

⁵ TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1980. Pág. 135.

⁶ SANTOS AZUELA, Héctor. VOZ DERECHO DEL TRABAJO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 982.

efecto, el interés prioritario de estos grupos se antepone al transpersonalismo material y a la defensa del derecho individual, determinando por una parte, la intervención del Estado en las economías particulares y por la otra, la creación de un estatuto tutelar y promotor de la condición de los trabajadores: el derecho del trabajo.⁷

Mario De la Cueva establece que el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital".⁸

Esta definición abarca la generalidad de situaciones, aun cuando omite las relaciones que no son de "trabajo-capital"; por ejemplo, las del servicio doméstico caso en el cual la relación es de persona a persona.

Balella lo define como el complejo de normas jurídicas que se refieren a las clases trabajadoras.⁹

Para Folch son las normas jurídicas dirigidas a regular las relaciones de trabajo entre patronos y obreros.¹⁰

Estas definiciones no mencionan los fines del Derecho del Trabajo e incurren en el defecto de integrar lo definido en la definición: el trabajo.

⁷ Íbidem. Págs. 982 y 983.

⁸ DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 27^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Pág. 85.

⁹ BALELLA, Giovanni. Derecho del Trabajo. Ediar. Buenos Aires Argentina 1979. Pág. 8.

¹⁰ FOLCH, José. Derecho Español del Trabajo. Editorial Bosch. Barcelona España 1997. Pág. 9.

Alberto Briceño Ruiz menciona que el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas toda vez que estas emanan del órgano legislativo del Estado y se proponen establecer y mantener el equilibrio entre trabajador y patrón. Este equilibrio sólo puede lograrse en la medida en que el propio Estado garantice a los trabajadores la observancia de sus derechos consagrados en la ley, en la contratación o en la costumbre.¹¹

Por su pretensión de realizar el bien común y la dignificación de los trabajadores, un importante sector de la doctrina lo considera como una subespecie del llamado derecho social, un *tertium genus* insertado en la dicotomía tradicional derecho público-derecho privado.

Dentro de las corrientes doctrinales que explican los fines del derecho del trabajo, un buen sector resalta su carácter tuitivo y nivelador destinado a concordar la acción contrapolar de los trabajadores y de los patronos, mediante una mutua comprensión de intereses. Por tal razón se ha afirmado que si su origen fue clasista, el derecho del trabajo fue evolucionando hacia un nuevo ordenamiento de superestructura, dirigido a superar la tensión entre las clases... socialmente calculador y de equilibrio, para armonizar las relaciones entre los factores de la producción.

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

¹¹ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Editorial Harla. México Distrito Federal 1993. Pág. 24.

trabajadores, sino también de promover su reivindicación total mediante la instauración del Estado socialista.

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

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

Otro fin, político y mediato, orientado a la reivindicación social de los trabajadores mediante la instauración de un régimen más justo y más perfecto.¹²

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

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

En México, el artículo 3º. de la Ley Federal del Trabajo señala:

¹²Idem. Págs. 901 y 902.

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

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

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores”.

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

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

Relaciones con otra persona, que es el trabajador y el empleador, de las que la primera es persona física y la segunda física o jurídico-colectiva;

Relaciones entre un trabajador y la unidad económica empresarial, el concepto de empresa como unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios;

Relaciones con los grupos sociales, entre el trabajador y el sindicato de trabajadores;

Relaciones con el Estado, que puede intervenir como empleador (apartado B del artículo 123 constitucional, trabajadores al

servicio del Estado), o como empleador a través de organismos descentralizados.

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

Sin duda alguna la denominación "derecho del trabajo" es la que mejor acogida tiene en este momento. En rigor no es una denominación plenamente satisfactoria, al menos en el estado actual de la ley y de la doctrina, ya que sus disposiciones no comprenden a todas las actividades en que puede manifestarse el trabajo. Ya hemos visto la limitación, por más que para nosotros no sea aceptable, que resulta de la distinción entre trabajo "libre" y trabajo "subordinado" o "dependiente".

Para el Doctor José Dávalos, esta es la denominación más propia para la disciplina. Su amplitud engloba todo el fenómeno del trabajo. Bajo este nombre pueden consignarse en todas las relaciones laborales.

Indica Néstor de Buen que esta denominación es la que ha tenido mayor aceptación entre los tratadistas; en rigor, no es una denominación plenamente satisfactoria, al menos en el estado actual de la Ley y de la doctrina ya que sus disposiciones no comprenden a todas las actividades en que puede manifestarse el trabajo. A pesar de ello no cabe duda de que el concepto 'Derecho del Trabajo' es el que más se aproxima al contenido de la disciplina y si hoy se produce el fenómeno de que el continente sea mayor que el contenido no

dudamos que en fuerza de la expansión del Derecho Laboral la coincidencia entre ambos llegue a ser plena en poco tiempo.

Alfredo Sánchez Alvarado señala que aunque se ha criticado la denominación, anterior diciendo que es demasiado amplia en virtud de que no todo trabajador se encuentra bajo el ámbito de nuestra disciplina es aceptada, sin embargo por el grueso de la comente internacional, debido a que tiende a ampliar constantemente su ámbito de acción, en efecto, el Derecho del Trabajo tiende a regular toda prestación de servicios, dado su carácter expansivo, según señala el artículo 123 en su apartado A) de la Constitución.¹³

El Derecho del Trabajo tiene, como una de sus características, la tendencia a abarcar un mayor número de acontecimientos y de relaciones, arrancándolas de otras ramas del derecho, que, hasta ahora, tenían a su cargo regularlas.

De lo explicado se deriva el problema de encontrar una denominación adecuada a ese contenido variable, que tenga posibilidades de ser permanente.

Esto resulta evidente con sólo analizar los diferentes fenómenos sociales que fueron integrando al derecho del trabajo.

Al respecto Buen Lozano explica que puede recordarse que el primer intento serio para dictar una legislación social corresponde a Bismark -por otra parte, feroz enemigo del socialismo- y se traduce en la regulación del seguro de

¹³ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Pág. 13.

enfermedades (1883); el de accidentes (1884) y el de vejez e invalidez (1889), lo que pone de manifiesto lo reducido que era entonces el campo de aplicación de la nueva disciplina.

En México ocurre algo parecido. El gobernador del Estado de México, José Vicente Villada, el 30 de abril de 1904 y el de Nuevo León, general Bernardo Reyes, el 9 de noviembre de 1906, dictan leyes sólo sobre accidentes de trabajo en las que, según menciona Mario de la Cueva se acepta la teoría del riesgo profesional, en lugar de la teoría civilista de la culpa. Ya en el periodo revolucionario se ponen en vigor en México nuevas leyes, en Chihuahua, Coahuila, Hidalgo y Zacatecas que, a semejanza de las anteriores, sólo se ocupan de los accidentes de trabajo.¹⁴

Legislación industrial fue la primera denominación y su origen se explica por la época en que surgió, porque en ella surgió la industria y el malestar obrero.

Según el Doctor José Dávalos, la denominación se debe a los franceses Paul Pic, Capitant y Cuhe, criticable postura porque se olvidaron de la actividad mercantil y agrícola, según el autor.¹⁵

También se pretendió denominar al Derecho del Trabajo como Derecho Obrero. El autor de esta propuesta de denominación, es J. Jesús Castoreña quien explica:

¹⁴ BUEN LOZANO, Néstor De. Derecho del Trabajo. 15ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2002. Pág.56.

¹⁵ DÁVALOS, José. Op. Cit. Pág. 12.

"Si la denominación de una cosa ha de contener en sí misma la reunión más completa de los caracteres o cualidades de la cosa misma, seguimos pensando que la de Derecho Obrero satisface esa exigencia."

"Se logra, a nuestro entender, una visión más exacta de la rama refiriendo al sujeto, que no a su actividad, la denominación. El sujeto es el hombre que trabaja en forma subordinada. El obrero es una persona que trabaja dependientemente. La legislación está dirigida a rodear a la persona que trabaja en esa forma, de las garantías humanas elementales.

"Históricamente, fue el obrero de la industria de transformación el que logró en una lucha heroica, las primeras normas de trabajo.

"En cambio, el trabajo, lo mismo puede ser resultado de un fenómeno de subordinación personal que de una espontánea y libre decisión, o efecto de un contrato diverso. El Derecho Obrero regula el trabajo subordinado; las otras formas jurídicas de la actividad humana, se reducen a simples obligaciones de hacer y como tales las regulan otras normas del Derecho.

"Las denominaciones Derecho del Trabajo, Derecho Social, Derecho Industrial, Derecho Laboral son, o demasiado restringidas o demasiado amplias".¹⁶

¹⁶ CASTORENA, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1971. Pág. 5.

El derecho del trabajo no nace para el Obrero de la industria de transformación y tampoco puede olvidarse el concepto de "obrero", dentro de la terminología marxista.

En esa virtud la expresión "Derecho Obrero" resulta limitada, ya que podría entenderse que no quedan sometidos a su protección los trabajadores no manuales y los del campo.

El precepto del artículo 123 constitucional señala que las leyes de trabajo regirán:

"Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo", lo que impide que pueda tener validez entre nosotros, una expresión de tan cortos alcances.

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

El Derecho Social debe entenderse como el conjunto de normas o reglas dictadas por el poder público para regular el régimen jurídico social del trabajo y las clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores, y desde el punto de vista subjetivo, la facultad de hacer, omitir o exigir alguna cosa o derecho, conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados.¹⁷

¹⁷ Cfr. GRANIZO, Martín y otro. Derecho Social. Editorial Reus. Madrid España 1950. Pág. 9.

Carlos García Oviedo nos dice que el Derecho Social es el conjunto de reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador.¹⁸

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

Se han clasificado las normas jurídicas en normas de Derecho Privado y normas de Derecho Público.

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

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

Con la autonomía de los Derechos del Trabajo y Agrario, con la regulación de la seguridad y asistencia sociales y con el surgimiento del Derecho Económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a la del

¹⁸ Cfr. GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Editorial Ediar. Buenos Aires Argentina 1976. Pág. 1.

Derecho Público y a las del Privado, empero, comunes entre sí, por las siguientes razones:

- 1.- No se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos;
- 2.- Tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles;
- 3.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración científica y en una convivencia justas;
- 4.- Son de índole económica; y
- 5.- Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social.¹⁹

Para el Derecho Social, la igualdad humana no es el punto de partida, sino la aspiración de todo orden jurídico.²⁰

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

¹⁹ Cfr. GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. 8ª Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1995. Pág. 1040.

²⁰ Cfr. RADBRUCH, Gustavo. Filosofía del Derecho. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid España Madrid España 1987. Págs. 162 y 163.

El Derecho Agrario regula la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos y a la sociedad por el volumen y costo de la producción agrícola ganadera.”²¹

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez nos explica que:

“El Derecho Económico tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinada, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general y tiene una finalidad puramente social: poner al alcance de las masas, elementos de trabajo y de vida.”²²

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

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

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

²¹ GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Op. Cit. Pág. 1041.

²² MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. Derecho Social. Editorial Porrúa. México 1967. Pág. 75.

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

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

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

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

I.3 TRABAJADOR.

Para el Diccionario Jurídico Mexicano es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado" (artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo). Precizando el concepto, el párrafo segundo de dicho precepto previene al efecto, que "se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente-- del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio".

Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero empleado, prestador de servicios o de obras,

dependientes, etc., la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquellos que viven de su es fuerza ya preponderantemente material o intelectual.

Ciertamente, este término homogéneo suprime la discriminación aún subsistente en diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición del obrero, el empleado y el trabajador.

Descomponiendo en sus aspectos esenciales la noción jurídica de trabajador recogida en la ley, podemos distinguir tres elementos: a) la persona física b) la prestación personal del servicio, y c) la subordinación.²³

La prestación personal del servicio, es un elemento inherente a la figura del trabajador que, entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por la de otra diferente sin consentimiento del patrón.²⁴

Para el Maestro Mario de la Cueva:

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

²³ VOZ TRABAJADOR. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo P-Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996. Págs. 2423.

²⁴ Íbidem. Pág. 2424.

Hablamos en todo caso, de la subordinación técnico-funcional relacionada con la prestación de los servicios, sin que se constriña en forma alguna la dignidad o libertad de los trabajadores.”²⁵

I.4 SERVICIO PÚBLICO.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se determina que es la institución jurídico administrativa en la que el titulares el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas y de las civiles (judiciales), el término servicio público encuentra su origen en Francia en el año de 1790 aproximadamente. El término se consagra en las leyes de 16 y 24 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 fructidor año II. De este concepto nace todo un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa.

Conforme a los documentos jurídicos antes citados, en sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el

²⁵ DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho mexicano del Trabajo. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1980. Pág. 34.

conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa. La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones de servicio público.

En México han surgido distinguidos teóricos del derecho administrativo, ellos han formulado valiosas aportaciones doctrinales, Entre nuestros teóricos podemos mencionar a don Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Olivera Toro, Acosta Romero, Rafael de Pina y otros.

Los servicios públicos deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas.²⁶

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

Además, la doctrina también ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios el de su continuidad,

²⁶ VOZ SERVICIO PÚBLICO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo P-Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996. Págs. 2376 Y 2377.

en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación, o sea, la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.²⁷

I.5 SERVIDOR PÚBLICO.

En relación con este concepto, Rafael Bielsa, nos explica:

“La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en *funcionarios y empleados*.”²⁸

Lo explicado, pone de relieve la trascendencia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad:

La competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo sólo constituirán una estructura inanimada e inexpressiva y por lo tanto, intrascendente.

Por otra parte, la sola actuación de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del Poder del Estado.

²⁷ Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 36^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997. Págs. 243 y 244.

²⁸ BIELSA, Rafael. Principio de Derecho Administrativo. Editorial Roque De Palma. Buenos Aires, Argentina 1996. Pág. 464.

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

Estas dos situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica la persona como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

I.6 EL ESTADO COMO PATRÓN.

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

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

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

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

La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos.

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

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

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

La doctrina suele distinguir entre los patrones del sector privado y aquellos del sector público. Dentro de nuestro sistema, las relaciones de trabajo burocrático fueron substraídas al marco

del derecho administrativo para regular a nivel tanto constitucional como legal, las vinculaciones laborales entre el Estado y otros entes de carácter público, con el personal a su servicio.

Si desde otra perspectiva el estudio del patrón se relaciona con las diferentes ramas de la actividad económica, entonces bien puede hablarse de patrones: a) industriales; b) comerciales; c) artesanales, y d) agrícolas.

El Estado como patrón se ubica en nuestro Derecho Mexicano, en el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO II. EL DERECHO BUROCRÁTICO.

II.1 CONCEPTO.

El derecho burocrático es definido por diversas teorías que tratan de especificar su naturaleza, entre las más sobresalientes se encuentran las que lo ubican dentro del derecho administrativo, en el derecho laboral y las que lo consideran como una disciplina autónoma.

Las teorías que lo ubican dentro del derecho administrativo, consideran que su naturaleza es meramente administrativa, su régimen de derecho público y por ende las relaciones establecidas entre el Estado y sus empleados revisten ese carácter.

Las tesis que a este respecto se han sostenido son:

1. Tesis Unilateral. Es la que afirma que el Estado es el que fija y regula las condiciones laborales, sin que intervenga la voluntad del trabajador.
2. Tesis Contractual. Sostiene que la relación laboral es un concurso de las voluntades del Estado y sus trabajadores.
3. Teoría Mixta. Esta tesis ha encontrado como uno de sus exponentes al Dr. Andrés Serra Rojas, quien la denomina acto condición, y es aquella que se “deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las

disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida”.²⁹

d) Teoría del Estatuto legal y reglamentario. En esta las relaciones surgidas entre el Estado y sus empleados se rigen por las normas jurídicas preexistentes a la relación jurídica laboral.

A partir de la Constitución de 1917 y muy en especial por la inclusión de su artículo 123, se consagra un nuevo derecho denominado como social, de donde nace la teoría de la relación laboral, cuyo exponente fue Don Mario de la Cueva, quien al respecto señala que: “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 que le dio origen, en virtud de la cual se aplica 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”.³⁰

Esta corriente sostiene que la relación surgida entre el Estado y sus empleados tiene un carácter laboral, en virtud de que reviste las características propias del derecho laboral, como son la dirección, subordinación y salario.

La teoría de la autonomía, sostiene que el derecho burocrático debe ser considerado como autónomo, ya que tiene un objeto,

²⁹ Autor citado por MORALES PAULIN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1995. Pág. 94.

³⁰ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I, 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999. Pág. 187.

finalidad y metodología propios; aunado a que no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado persigue utilidades o fines lucrativos, por lo que se sostiene que los principios que regulan esta materia deben ser independientes y tratar de buscar la equidad entre los intereses de los trabajadores y el interés general que siempre domina la actividad del Estado.

Atendiendo a las teorías antes expuestas, el derecho burocrático ha sido definido por diversos autores, según lo consideren como una rama del derecho administrativo, laboral u autónoma.

Para Emilio Chuayffet Chemor, quien se ubica dentro de la teoría administrativa, el derecho burocrático es aquel que “regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo”.³¹

Por otra parte, la teoría laborista en la que se encuentran autores como el maestro Néstor de Buen Lozano, afirma que el derecho burocrático es un “derecho contra *natura*”, ya que independientemente del origen de la relación jurídico laboral, no existe alguna diferencia que justifique un trato distinto entre un servidor del Estado y un trabajador privado.

Para el maestro Héctor Fix Zamudio, quien se encuentra en una posición de autonomía, el derecho burocrático “está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de

³¹ Autor citado por MORALES PAULIN, Carlos Axel. Op. Cit. Pág. 107.

seguridad social y por ello hemos sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma”.

En este contexto, estaríamos de acuerdo con la posición de considerar al derecho burocrático como autónomo, ubicándolo en una posición mixta, apoyándonos en la definición que da el maestro Miguel Acosta Romero como “aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante legal de la sociedad”.³²

El autor Carlos Reynoso Castillo ubica al Derecho Burocrático en el Derecho Social en el sitio que ocupa el Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario.³³

El concepto etimológico, explica la realidad de lo que se vive en cualquier oficina de gobierno: el burócrata “ejerce el poder” tras el escritorio.

“La palabra burocracia también es utilizada peyorativamente. Se señala con ella, en ocasiones, a lo más negativo de la administración pública; a lo caracterizado por las exigencias de detalle; la tramitación lenta, rutinaria y hasta superflua.

³² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2002. Pág. 50.

³³ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Braulio. Curso de Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México Distrito Federal 1999. Pág. 13.

En la Enciclopedia Encarta leemos que burocracia, estructura administrativa y de personal de una organización. Las entidades empresariales, laborales, religiosas, docentes y oficiales exigen unos abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos.

El término se utiliza principalmente al referirse a la Administración pública. Se usa peyorativamente para denotar pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo.

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

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

“Recientemente ha aparecido un libro del que es autor el distinguido maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, don Pedro Ojeda Paullada quien también es el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores del Estado.

“En este libro el Maestro expone con brillantez, tanto el concepto de Derecho Burocrático como su problemática actual y las tendencias que él observa, así como las perspectivas actuales de esta materia, por considerar que se trata no sólo de una opinión muy respetable, sino de una aportación teórica a

esta materia tan cambiante, he estimado pertinente transcribir parte de su pensamiento.

“El Derecho Laboral Burocrático, ha venido ganando terreno día a día en su valor académico y doctrinario, además de representar innegables matices de utilidad práctica, como marco regulador de una multiplicidad de actividades de los servidores públicos.

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

Además, estimo que válidamente podemos hablar que en nuestro país, de una tercera corriente de tipo mixto, al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos por parte del Estado se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos llevan a una catalogación diferenciada de ellos, presentándose para algunos una verdadera y clara relación laboral burocrática, pero entendiendo también que para otros no se den los supuestos de tal relación, por lo que se les ubica con otros estatutos legales.”³⁴

³⁴ Autor citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 43 y 44.

Los elementos constitutivos de la presente definición de Derecho Burocrático son los siguientes:

Disciplina o rama del Derecho Social.

Su objeto es regular la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Establece como su base la justicia tendiente a equilibrar el disfrute de sus garantías sociales.

Su conocimiento permite establecer una catalogación de servidores públicos.

Prevé una real relación laboral burocrática entre el Estado y sus trabajadores.

Por su parte Carlos Reynoso Castillo sostiene:

“Aunque aquí se usa como denominación genérica la de "servidores públicos" como sinónimo de "trabajadores del Estado", para identificar a todas aquellas personas que mantienen una relación jurídico-laboral con el Estado, independientemente de si es un sector centralizado o descentralizado del mismo.

“Así por ejemplo, algunos sectores de la doctrina, distinguen, de manera inicial, entre los servidores públicos en estricto sentido, y los funcionarios, refiriéndose con este segundo término a aquellas personas que ocupan un mayor nivel en la jerarquía de la burocracia en un determinado país.

“Nos parece inconveniente entrar a este tipo de discusiones en razón de que cualquier clasificación que se use estará necesariamente influida por la percepción que en cada país se tenga del tema, dificultando así cualquier ejercicio comparativo.

“Independientemente de este tipo de consideraciones conceptuales, vale la pena señalar en lo que se refiere a los antecedentes de la regulación legal de los servidores públicos o trabajadores del Estado.

En el caso de México en los años sesentas se optó por una alternativa particular (tema que se desarrolla ampliamente en el siguiente capítulo) consistente en elevar a nivel constitucional una distinción de regímenes laborales, entre privado y público, tratando de dar un fundamento legal (en este caso constitucional) a una situación que ya se venía dando en los hechos y que era la diferenciación entre los dos sectores antes mencionados en materia laboral”.³⁵

Acosta Romero indica que por lo que se refiere a los ingresos que perciben los servidores públicos, entre los problemas ya estructurales de las remuneraciones de los servidores públicos en el mundo, está el que se refiere a su ya tradicional rezago frente a las remuneraciones en el sector privado con los consecuentes efectos que ello acarrea (dificultad de reclutamiento de personal calificado, in eficiencia y corrupción, entre otros).³⁶

³⁵ REYNOSO CASTILLO, Braulio. Op. Cit. Pág. 15.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 50.

Desde hace tiempo en muchos países, en la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos no estaban presentes criterios como el de rendimiento y productividad, aunque en muchos casos esta tendencia pareciera empezar a revertirse.

Para Reynoso Castillo en casos como el de México, la legislación burocrática otorga un margen muy estrecho a la participación de los servidores públicos en la fijación de sus condiciones de trabajo; sin embargo, en los hechos, cada vez más se multiplican los casos en que, al margen de la legalidad, las organizaciones (reconocidas formalmente o no) participan en verdaderas negociaciones colectivas.³⁷

Finalmente en materia de huelga, pareciera haber a nivel internacional una marcada tendencia legislativa que, bajo diversas modalidades, se orienta a limitar a veces de manera expresa y a veces de manera tácita, el derecho de huelga para los servidores públicos;

El carácter de excepción, pareciera ser el común denominador que ha acompañado a los servidores públicos en la evolución del derecho burocrático. Lo interesante e importante no es que exista talo cual excepción en la legislación laboral, sino los efectos que la misma ha traído en los hechos, a los servidores públicos.

II.2 EL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO.

Al respecto el autor Carlos Reynoso Castillo explica:

³⁷ REYNOSO CASTILLO, Braulio. Op. Cit. Pág. 25.

“La preocupación por establecer un régimen laboral especial dirigido a regular las relaciones laborales de los servidores públicos ha sido una constante a lo largo de la historia del derecho del trabajo en México. Nos parece que, en buena medida, lo que hoy conocemos como derecho burocrático, no sólo en su dimensión estrictamente jurídica, sino también en cuanto a sus nexos con otros elementos extra- jurídicos, no podrían comprenderse adecuadamente sin una visión de la evolución que esta normatividad ha tenido, en nuestro país, a lo largo de su joven historia. Asimismo, esta evolución se ha traducido en un conjunto de normas jurídicas que si bien pueden ser agrupadas inicialmente como un conjunto, más o menos homogéneo, también cuenta con normas especiales a su interior. Así pues, la evolución del derecho burocrático en México, por un lado, y la existencia de regímenes laborales especiales, por el otro, son las dos ideas precisas respecto a la complejidad burocrática.

“Aunque existen autores que manifiestan que los primeros esbozos del derecho burocrático en México pueden identificarse desde la Constitución de Apatzingan de 1814, en donde se estableció la responsabilidad de los servidores públicos mediante el denominado 'juicio de residencia ' a los titulares de los ministerios, diputados y miembros del "Supremo Gobierno", pasando más tarde por disposiciones de la Constitución de 1824 donde también se establecieron reglas sobre responsabilidades del Presidente y el Vicepresidente de la Federación. Disposiciones semejantes se incluirían posteriormente en 1836 y en las Bases Orgánicas de la República de 1842.

La ley de 3 de noviembre de 1870 (Ley Juárez) se ocupó de los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Con Porfirio Díaz en 1896 existirían también disposiciones sobre la participación de los servidores públicos, siendo en particular estas últimas disposiciones algunos de los primeros intentos de lo que hacia finales del siglo XX integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos”.³⁸

Continúa el autor diciendo:

“Como se recordará la Constitución de 1917, también estableció la facultad expresa de las provincias mexicanas (entidades federativas) para legislar en materia laboral, dando lugar así aun conjunto de leyes estatales sobre el trabajo. Fue así, precisamente en esta etapa del proceso de creación del derecho del trabajo en las entidades federativas, entre 1917 y 1931 (fecha en que se emite la primera Ley Federal del Trabajo), en que se empieza a formalizar una tendencia hacia la exclusión de los trabajadores al servicio del Estado, del campo de aplicación del derecho del trabajo emanado del texto constitucional.

“La primera ley del trabajo con carácter federal fue la de 1931, la cual mantuvo esa tendencia diferenciadora y excluyente de los servidores públicos, consolidándola al establecer que las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, se regirían por las leyes especiales que al efecto se expedirían. Este "principio general" se extendería a aspectos concretos como la sindicalización, respecto de lo cual se señaló en dicha ley de 1931 que no podrían formar sindicatos los trabajadores

³⁸ REYNOSO CASTILLO, Braulio. Op. Cit. Págs. 37 y 38.

sujetos a estatutos o leyes especiales, como sería el caso, de los servidores públicos.

Posteriormente el entonces Presidente Abelardo L. Rodríguez propone y decreta el 12 de abril de 1934 el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del. Servicio Civil" que en buena medida serviría de base para la posterior expedición, el 15 de noviembre de 1937 del Primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares, limitando de manera muy importante los derechos colectivos de los trabajadores de ese sector. Este último ordenamiento, aunque dirigido específicamente sólo a un grupo bien definido de servidores (como entonces lo eran los trabajadores de la banca), daría lugar a otras normas importantes en la materia, como la expedición del 5 de octubre de 1938 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (abrogado el 4 de abril de 1941) , que establecería todo un conjunto más o menos amplio de normas laborales burocrática".³⁹

Por su parte León Magno Meléndez George explica:

“El crecimiento de los servicios y funciones que realiza el Gobierno, ha permitido que se hayan incorporado cada día a más trabajadores que prestan sus servicios al Estado, y debido al gran número de personas que trabajan subordinados al Estado; hoy tiene que destinar el 8.27 del producto interno bruto, aún en contra de diversas opiniones, tales como, que éstos no repercuten directamente en la generación de capital, por lo tanto, resulta evidente que esto, genera controversias en nuestra sociedad.

³⁹ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Op. Cit. Págs. 39 a 41.

“La función pública trae como consecuencia la participación de personas que están a cargo de la realización material de dicha función, de este modo, el Estado debe adoptar una personalidad ajena a la que le otorga el imperium, esto es, el Estado debe de despojarse de dicha característica fundamental, y asumir una personalidad "sui generis", como la es la del patrono.

Así, las relaciones laborales que se producen entre el Estado y sus trabajadores, merecen la atención de los estudiosos de la Ciencia del Derecho, puesto que se está ante una realidad jurídica, pero también de otros científicos, cuya intervención es necesaria para aportar soluciones a los diversos problemas que se plantean: económicos, políticos, sociales, etcétera”.⁴⁰

Nuestro país es uno de los que dio los primeros pasos en el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores, por lo tanto, hoy tenemos un reconocimiento internacional, como lo menciona José Dávalos: "Este orgullo nacional ha llevado a varios autores á manifestar que los derechos sociales aprobados en Querétaro dieron contenido al Tratado de Paz en Versalles de 25 de junio de 1919, a la Declaración Rusa de 16 de enero de 1918 y a su Constitución de julio de ese mismo año, así como la Constitución Alemana de Weimar de 31 de julio de 1919"⁴¹ como el país que se ha destacado por mantener en la vanguardia las reivindicaciones sociales, por lo tanto, no es extraño que en este marco, nuestra Constitución consagre derechos a favor de las personas que prestan sus servicios personales y subordinados al Estado, pero esos derechos deben hacerse

⁴⁰ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2005. Pág. X.

⁴¹ DÁVALOS, José. Un nuevo artículo 123 sin apartados. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Pág. 25.

realidad y no vivir de la negociación política como sucede comúnmente en la justicia laboral de los trabajadores del Estado y en general la tarea de establecer el imperio de la ley para estar más allá de sus capacidades materiales. En lugar de ello, ha establecido pactos discrecionales que permiten la impunidad a cambio de sumisión. Ante la ineficacia de la justicia, muchos grupos y comunidades han suplantado del todo a la política y a los jueces. La idea de un código uniforme de derechos y obligaciones para todos los ciudadanos es sólo una ficción. La justicia es un bien que puede comprarse o negociarse selectivamente.⁴²

El Derecho Laboral Burocrático, desde su inicio a la fecha, ha atravesado por diversas etapas, todas estas con graves dificultades, y en varias ocasiones no reconocido por la legislación mexicana, inclusive, actualmente se mantienen criterios contrarios a la existencia del apartado "B" y se propone su exclusión constitucional para que sólo exista el artículo 123 como lo acordó el constituyente de 1917, también se ha propuesto no sólo la exclusión del apartado "B" sino la existencia de un solo tribunal encargado de la justicia laboral de todos los trabajadores del país y que éste dependa del Poder Judicial Federal, para avanzar en lo que todos deseamos, la justicia social y así aminorar los grandes problemas que tenemos en nuestro país, Jorge Carpizo hace una lista que llega al número 36, de lo que llama problemas acumulados, y señala entre otros: "1. Existe una crisis moral y de valores..., 2. Hay un cinismo que continúa extendiéndose: gánsters que se cubren con aureolas de moralidad..., 6. Carencia de una verdadera cultura jurídica..., 7. Los mexicanos vivimos en extrema pobreza

⁴² MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Op. Cit. Pág. XI.

-realmente miseria- continúa aumentando; en 1984 eran 13,357,000 personas, en 1998 suman 26,6000.000..., 12. El desmantelamiento o debilitamiento de los mecanismos del Estado social..., 15. Un creciente y fenomenal endeudamiento... 60,000 millones de dólares..., 18. El narcotráfico infiltrado en parte del Estado... 25. Una procuración de justicia que ha perdido credibilidad...26. Los expedientes de casos criminales con resonancia nacional e internacional que no se concluyen",⁴³ debido a todos estos fenómenos, resulta de gran importancia profundizar el estudio y análisis del derecho burocrático, sobre todo en estos momentos en que los personajes que representan al Estado, han sido nombrados de un partido diferente al que tradicionalmente estaba gobernando.

Los acontecimientos políticos, económicos y sociales de estos últimos días, nos llevan a la reflexión de que lo más importante para poder vivir en comunidades el Estado de derecho, entendiendo éste, como el conjunto de leyes que se da el pueblo mismo para conducirse con honestidad y respeto entre todos sus habitantes, pero no de aquel Estado de derecho impuesto por los que detentan el poder, porque éstos, sólo hablarán del derecho para prolongar su existencia de dominación, como lo afirma Rawls: "Para él, la justicia que defendían los utilitaristas socavaba la defensa de los derechos humanos en función del bienestar social",⁴⁴ evitando un Estado pobre como lo tenemos actualmente: "Cualquiera que sea la razón de esto, parecería que la capacidad del Estado para reducir la desigualdad social y económica es menor en aquellas sociedades donde la desigualdad es alta. Ésta es una trampa de bajo nivel: la

⁴³ Autor citado por MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Op. Cit. Pág. XI.

⁴⁴ Autor citado por MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Op. Cit. Pág. XI.

desigualdad pronunciada hace que el Estado sea pobre y un Estado pobre no puede reducir la desigualdad".⁴⁵

II.3 LA BUROCRACIA.

Para Braulio Ramírez Reynoso:

“El término Burocracia, proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.

“Al evolucionar la organización social, se fue conformando la burocracia. El término se convertía, cada vez más, en expresión del poder público. No se debe pasar por alto que en las nacientes sociedades, cimentadas en la familia o en la tribu, los hombres se regían por órdenes verbales y por costumbres; las comunicaciones eran directas.

“La administración -coinciden especialistas y sociólogos- nació con el Estado, que se limitaba originalmente a la ciudad. Pronto, la necesidad de guerrear y de percibir impuestos obligó a las dirigencias políticas a servirse de intermediarios, a emplear personal, a estructurar cadenas interminables de oficinas -en francés *bureaux*-.

Atenas y varias ciudades griegas tenían funciones o magistraturas que eran desempeñadas por ciudadanos,

⁴⁵MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Op. Cit. Pág. XI y XII.

nombrados casi siempre por un año, y en ocasiones mediante sorteo”.⁴⁶

El concepto etimológico, explica la realidad de lo que se vive en cualquier oficina de gobierno: el burócrata “ejerce el poder” tras el escritorio.

Guillermo Cabanellas informa que inicialmente los funcionarios no percibían remuneración, lo que constituye un dato distintivo en relación con la profesionalidad moderna de los burócratas. Agrega que la apetencia natural de poder en el hombre y la celebridad pública entre los griegos, son la explicación de que hubiera siempre candidatos a ocupar cargos que de hecho eran cargas.

Desde la época de Pericles se instituyó el pago de una retribución diaria que fue conocida como *μισθοσ*, percibida por gobernantes, soldados y miembros de los tribunales. El mecanismo de pago se denominó *μισθοφορία*.

En Roma, durante la República, se multiplicaron instituciones y cargos públicos, como resultado del ascenso político y social de los plebeyos.⁴⁷

Notemos la diferencia entre la burocracia antigua, en la cual los empleados públicos se dedicaban a su quehacer con verdadera devoción.

El autor en estudio continúa su exposición:

⁴⁶ RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, *Voz Burocracia*. 9ª. Edición. Tomo A-ch. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México Distrito Federal 1996, p. 365

⁴⁷ Autor citado por RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, *Op. Cit.* p. 365

“La palabra burocracia también es utilizada peyorativamente. Se señala con ella, en ocasiones, a lo más negativo de la administración pública; a lo caracterizado por las exigencias de detalle; la tramitación lenta, rutinaria y hasta superflua. A este respecto, la administración romana, aunque no como una nota original y exclusiva, es identificada por la generalización de la venalidad y el cohecho en el desempeño de las funciones públicas; irregularidades que se acentuaban cuando la responsabilidad burocrática se cumplía en colonias alejadas de la urbe romana.

“Hitos en el ascenso y multiplicación de la burocracia son: la división en el siglo III en Roma, de las funciones civiles y militares; la instalación de los pueblos bárbaros en las penínsulas meridionales europeas, donde se mezclan con factores de ascendencia romanista y 'asimilan con su cultura sus instituciones'.

“En plena Edad Media -aporta Cabanellas en su Diccionario enciclopédico de derecho usual-, los Estados cristianos europeos crean progresivamente, en sus feudos y señoríos, densas estructuras administrativas y una gran red burocrática.

“El surgimiento de los Estados nacionales, fenómeno sociopolítico característico del siglo XV, multiplica el número de empleados públicos al consolidarse las soberanías territoriales. Dicha centuria estaba a punto de concluir; la imprenta reproduce miles de formularios y facilita la propagación de todo tipo de resoluciones.

El Imperio napoleónico se desdobra y sistematiza en ministerio, secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales y todo tipo de oficinas públicas. Estos estratos administrativos se difunden no sólo en Francia, sino en aquellos países que sufrieron las campañas del Primer Cónsul y fueron impactadas por la Revolución francesa”.⁴⁸

La evolución de la burocracia aquí reseñada, nos permite observar con toda claridad, las razones por las cuales la burocracia es un concepto realmente peyorativo, en virtud de que en la misma cambio la concepción, porque el servidor público empezó por servirse del cargo, sin importar servir a los demás.

Para Ramírez Reynoso:

“No puede entenderse a la burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de unidades y oficinas públicas; es inherente a ella lo que muchos autores llaman racionalización laboral. En efecto, mientras se organizaban las funciones y se fijaban objetivos programáticos, los trabajadores al servicio del Estado lograban conquistas y reivindicaciones muy significativas; entre ellas está el reconocimiento de su estabilidad en el empleo, un salario que en algunos niveles - como hoy- llegaba a ser aceptable; y el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva, que van desde el contrato colectivo y la huelga hasta la facultad de sindicación.

“Diversas formaciones burocráticas fueron trasplantadas desde la metrópoli europea a México y matizadas por la realidad

⁴⁸ Íbidem. PP. 365 y 366.

ultramarina. Simples oficinas o pequeños departamentos administrativos fueron el germen de los que hoy conocemos como secretarías de Estado.

“Las Leyes de Indias e innumerables ordenanzas fueron el punto de partida institucional para incorporar a las constituciones mexicanas del siglo XIX y a sus disposiciones reglamentarias, algunas estructuras administrativas, o bien para suprimir otras, por ser atentatorias de la dignidad humana, al negar capacidad política y hasta religiosa a los indígenas.

“Por razones doctrinarias, expositivas, y sistemáticas, se reconocen en las constituciones dos partes bien diferenciadas: la dogmática y la orgánica. La primera se circunscribe a una esfera integrada por diversas áreas del individuo, impenetrables hasta el límite de su protección para las autoridades públicas. La segunda comprende los grandes lineamientos para las estructuras y mecanismos a través de los cuales se llevará a cabo el cumplimiento de los fines estatales. Fines que pasan por la clásica división de funciones o parcelación del poder: función ejecutiva, función legislativa y función judicial; en los niveles federal, de las entidades federativas y de los municipios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana norma la actividad de las dependencias que auxilian al titular del Poder Ejecutivo de la Unión en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo; dependencias que se conocen como la administración pública centralizada (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos)”.⁴⁹

⁴⁹ LOC. CIT. P. 366.

Los logros obtenidos por la burocracia, desde tiempos inmemoriales, benefician económicamente a los empleados públicos, olvidándose de los derechos del gobernado.

Por otra parte -apunta Ramírez Reynoso- debe destacarse que el propio ejecutivo se apoya también, en 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, así como en los fideicomisos públicos. A este respecto, es necesario destacar que el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente. La dependencia designada como cabeza de sector, planeará, coordinará y evaluará la operación de las entidades paraestatales que, como radio de acción, la señale el titular del ejecutivo.

Los poderes legislativo y judicial de la federación se regulan, básica y respectivamente, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos -cada cámara tiene su propio reglamento interior y de debates- y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Procurador General de la República es el consejero jurídico del gobierno federal, en los términos que determine la ley.

En el caso especial del Distrito Federal, su gobierno está a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal también depende del presidente de la República. El Poder Judicial está encabezado por el Tribunal Superior de Justicia. El Congreso General, por otra parte, también está facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Las relaciones laborales entre los trabajadores y los poderes de la Unión, así como en el Departamento del Distrito Federal, se rigen por la Ley Federa de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado 'B' del artículo 123 constitucional. A este respecto, no se puede hacer caso omiso de las llamadas Condiciones Generales de Trabajo que fija unilateralmente el titular de cada dependencia y sobre cuya formulación los representantes gremiales simplemente opinan. Tampoco debemos pasar por alto lo que dispone el artículo 89 de la Constitución en su fracción II, cuando al fijar las facultades del Jefe del Ejecutivo, lo autoriza a remover libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción 'no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes'.⁵⁰

Lo relatado por el autor, sirve para resaltar la estructura burocrática, sin que sean señaladas las intenciones de mejorar las relaciones gobernado-empleado público.

⁵⁰ RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, Op. Cit. PP. 366 y 367.

Concluye el autor señalando que en nuestros días casi no puede hablarse de burocracia si no se alude también a la política y a la economía. Gaetano Mosca, al tratar de clasificar en sus líneas fundamentales a todos los organismos políticos, desembocó en dos tipos: el feudal y el burocrático. Mientras en el primero tenemos las funciones directivas básicas ejercidas por los mismos individuos y al mismo tiempo en una componente de pequeños agregados sociales; en el segundo -grandeza, civilización, racionalización política y económica aparte-, la actividad militar y casi todos los servicios públicos, son ejercidos por empleados asalariados. Desde esta última vertiente tendríamos, en la burocracia mexicana, a todos los servidores públicos en todas las jerarquías del ejercicio del poder -federal, local o municipal-. Para autores como Bertha Lérner, las burocracias florecen en todo tipo de sistemas políticos sean totalitarios o liberales, constitucionales o anárquicos; la jerarquización y una clara división del trabajo les son inherentes. La burocracia mexicana finca parte de sus bases en el presidencialismo, sobre todo a partir de 1930.

Para Lérner hay que distinguir a la burocracia que encabeza al Estado de las otras burocracias, puesto que se trata de la burocracia política, pero no de toda la burocracia política. En el Estado capitalista, como es el Estado mexicano del siglo XX, florecen cuerpos jerarquizados, con centralización y división del trabajo, pero que no gobiernan. Hay una burocracia gobernada. Pero la que se sitúa en una posición de mando es la burocracia gobernante, reafirma de manera contundente la referida tratadista.⁵¹

⁵¹ Íbidem. PP. 367 y 368.

CAPÍTULO III. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

III.1 GENERALIDADES.

El Distrito Federal, en virtud de un proceso de reformas que inició en el año de 1987 y que se considera que ha concluido en 1996, ha modificado su estructura Jurídica y Política.

Se ha configurado un nuevo orden, sobre todo jurídico, en el Distrito Federal. Se inicia este devenir con la conformación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal; le siguen la llamada reforma política del Distrito Federal con la integración, regulación y administración de nuevas figuras institucionales en el orden de gobierno, influido por órganos federales y los llamados locales, y concluyen con la ratificación de un nuevo marco, sobre todo de mayor participación democrática, en el año de 1996.

La reforma ocurrida en 1987 se refirió, de manera primordial, a la conformación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Estos son los cambios estructurales en los Órganos de Gobierno del Distrito Federal:

Al Jefe de Gobierno se le reconoce como el único facultado para iniciar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno puede vetar las leyes que emanen de la Asamblea Legislativa (la Constitución en este artículo no habla de decretos), pero dicho veto (que ya no se

extiende expresamente al presidente de la República) puede ser superado si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes; por otro lado, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa no podrá ser vetada. Otra de las funciones que de manera muy particular podemos encontrar de la Asamblea Legislativa es que recibe la propuesta del Jefe de Gobierno para nombrar a aquellos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que deban cubrir vacantes; por otro lado, la Asamblea ratificará o no a aquellos Magistrados del propio Tribunal que ya hubiesen ejercido el cargo durante seis años.

Por último, tiene la facultad de formular anualmente su proyecto de presupuesto, el cual debe ser enviado al jefe de gobierno para su incorporación en la iniciativa de Presupuesto de Egresos.

Para Rafael I. Martínez Morales, las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.⁵²

La fracción VI, del artículo de referencia determina que: “El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las

⁵² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1º. Y 2º. Cursos. 2ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2002. Pág. 206.

demás leyes aplicables...”. El inciso (a) de la fracción manifiesta que:

“ El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.”

El reciente reclamo ciudadano para alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones y para establecer un mejor sistema político y de gobierno local, motivó en el Distrito Federal un conjunto de reformas que constituyen un complejo proceso legislativo.

A la figura actual del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se llegó después de una importante reforma política, iniciada desde el final del Régimen del Presidente Lic. José López Portillo, hasta ser culminada materialmente en 1997, cuando inició sus funciones como Jefe de Gobierno de nuestra Ciudad de México, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Desde 1997, hasta 2006, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ha provenido del Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) Instituto Político, al cual el tristemente célebre Lic. Carlos Salinas de Gortari en su período 1988-2004 “no los veía, ni los oía”.

III.2 FUNCIONES.

Compete al Jefe de Gobierno la Titularidad de la Administración Pública del Distrito Federal, aunque la distribución de las atribuciones que le pertenecen se haga por Ley, el Estatuto y la Orgánica citados, a favor de sus distintas Dependencias y Entidades.

A él como a todo Jefe de una Administración Pública, toca el encargo de dos grandes responsabilidades: la prestación de Servicios Públicos y la realización de Obras Públicas.

Ambas las lleva en forma directa, con su Personal Técnico y Profesional y Recursos Económicos propios, pero las puede delegar en los Jefes Delegacionales o Titulares de cada Delegación o en su caso, por insuficiencia de capacidad económica o técnica, entregar a particulares su realización: a través de concesión de los Servicios Públicos, o de Contratos las Obras Públicas.

Específicas y trascendentales son también las Facultades de Administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal: formular las Iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Distrito Federal y presentarlas ante la Asamblea Legislativa para su aprobación; ejercer actos de dominio sobre el

Patrimonio del Distrito Federal; cuidar de la Seguridad Pública (terreno en el que proliferan promesas y discursos de las autoridades responsables en el sentido de disminuir la crecida inseguridad que priva en la realidad que contrasta con las medidas de seguridad que cada vez más los habitantes toman para sus personas y sus bienes); la Administración de las cárceles locales y la ejecución de las sentencias por delitos del orden común; la planeación y ordenación del Desarrollo Urbano (campo en que a pesar de contar con buenas Leyes y Reglamentos, el desorden urbano es patente, las Autoridades no cumplen con tales Ordenamientos); iniciar leyes o decretos para el Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa, expedir los reglamentos de las Leyes Locales y otras Disposiciones Reglamentarias, como los Bandos (que puso de moda el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que empezó su mandato en el 2000), los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal sujetos a la ratificación de la Asamblea, el nombramiento y remoción del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que propone al Presidente de la República, el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal con la aprobación del Presidente, informar anualmente a la Asamblea en su primer periodo ordinario de sesiones, mediante documento escrito, del estado que guarda la Administración Pública.

Durante décadas, detrás del jefe del Departamento estaba una Secretaría General con igual estructura que los Departamentos de Estado, cuando existieron, empero ahora, como Dependencias auxiliares del Jefe de Gobierno, hay 11 Secretarías, a saber: Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda,

Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Social, Salud, Finanzas, Transportes y Vialidad, Seguridad Pública y Turismo, Todas a semejanza de la Administración Pública Federal.

Algunas de las áreas Administrativas citadas son de concurrencia Legislativa con el Gobierno Federal. Así lo establece en Urbanismo y Asentamientos Humanos, la fracción XXIX-C, del artículo 73 de la Constitución y por ello la Ley General de Asentamientos Humanos, Federal, y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Local, de 1996 (Diario Oficial, 7 de febrero de 1996) que abrogó a la primera de 1976; también en Medio Ambiente, en otra fracción, la XXIX-G y por tal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente Federal, y la Ley Ambiental del Distrito Federal, de 2000 (Gaceta Oficial, 13 de enero de 2000) que abrogó a la primera en la materia de 1996; igual sucede en Salud, en la fracción XVI, del mismo precepto, y por lo mismo la Ley General de Salud, federal, y la Ley de Salud para el Distrito Federal de 1987 (DO, 15 de enero de 1987), profundamente Reformada en 1999 (Gaceta Oficial, 30 de marzo de 1999); igual fenómeno de concurrencia en Seguridad Pública, previene el artículo 21 Constitucional párrafo 5° (por reforma de 1994, DO, 31 de diciembre de 1994). Sorprende en cambio la presencia del área de Turismo, que tiene su Ley de Turismo del Distrito Federal (DO, 22 de mayo de 1999) por ser campo reservado a la Federación, como se analizó y reconoció al discutir en el Congreso de la Unión la Ley Federal de Turismo en 1960, que sostuvo como base Constitucional el artículo 73, fracción X, como materia de Comercio y con aplicación del diverso 124.

Después de aquella Ley, han venido otras Leyes Federales de Turismo expedidas por el Congreso de la Unión y sin que norma Constitucional alguna autorice concurrencia Legislativa entre Federación y Entidades Locales, como lo es el Distrito Federal.

Aparte de la Secretaría de Turismo, existe el Organismo Desconcentrado, el Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal.

Algunas Secretarías tienen Subsecretarías, pero todas cuentan en mayor o menor número con Direcciones Generales, Tesorería, Procuradurías: Procuraduría Fiscal y Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Las Delegaciones, antes Delegaciones Políticas, ahora Delegaciones simplemente, y sus titulares Jefes delegacionales, que corresponden a cada una de las Demarcaciones Territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Son 16: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Son organismos desconcentrados y por esta naturaleza Jurídica son dependientes jerárquicamente del Jefe de Gobierno, muy a pesar de que por mandato Constitucional ahora los Jefes delegacionales son electos por los habitantes de cada demarcación: “Los titulares de los Órganos Político-Administrativos de las demarcaciones territoriales serán

elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la Ley” (artículo 122, C, base tercera, fracción II, párrafo tercero).

Gozan de autonomía de gestión, pero no son autónomos o independientes de la autoridad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Haber sido elegidos por un partido político distinto al del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no es garantía legal de autonomía administrativa. Son sin embargo pequeños Gobiernos Regionales con amplísimas funciones y facultades: prestar Servicios Públicos, realizar Obras Públicas, administrar bienes muebles e inmuebles, otorgar licencias, permisos, autorizaciones, servicios de inspección y vigilancia, imponer sanciones administrativas, ejecutar políticas de seguridad pública, auxiliar y coordinarse con las direcciones generales, crear y mantener Escuelas, Bibliotecas, Museos, Centros Culturales y Deportivos, Parques Públicos, mercados públicos, conservar y restaurar el medio ambiente. Son electos cada tres años.

Aparte de las Delegaciones, desconcentrados regionales, existen desconcentrados funcionales, es decir, casos en que se responsabiliza a un organismo, creado expresamente, de la atención de cierta actividad o servicio administrativo, sin salirse de la jerarquía dependiente del Jefe de Gobierno. Pueden ser creados por éste mediante Reglamento, Decreto o Acuerdo.

Aún quedan facultades en el Presidente de la República y en el Congreso de la Unión sobre el Gobierno del Distrito Federal; su

rescate local dará plena autonomía a la Entidad Federativa que es actualmente el Distrito Federal.

CAPÍTULO IV.

LA INAPLICABILIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

IV.1 PANORÁMICA.

Históricamente se puede afirmar que el primer Servicio Civil de Carrera fue el prusiano en el siglo XVIII, surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de controlar la burocracia, entre los siglos XVI al XVIII. El servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito; de igual acceso a todos los empleados y de carrera organizada.

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

El Maestro Miguel Acosta Romero nos explica que no existe en México, una ley del servicio civil que rija, regule, articule y fomente la carrera de los servidores públicos, lo cual contribuye a la distribución desigual tanto cuantitativa como cualitativamente de diversos trabajadores al servicio del estado; entre ellos los de confianza, injustamente marginados en sus derechos laborales.

IV.2 MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Los instrumentos jurídicos relacionados con el Servicio Civil de Carrera son los siguientes:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.

b) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esta Ley reglamenta los derechos consignados en el apartado “b” del Artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades. La organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Las bases Jurídicas que permiten su instrumentación son:

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 32 Fracción X.

Esta ley facultaba a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal.

b) Ley de Planeación. Artículo 14 de la ley que señala las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto a coordinar las actividades de la planeación nacional de desarrollo tomando en cuenta la opinión de las dependencias y proyectar y coordinar la planeación regional, entre otras.

c) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el periodo post-empleo mediante la pensión activa, que es el concepto moderno de seguridad social.

d) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que pueden originar la mala actuación de todo servidor, es un ordenamiento congruente con la tesis de renovación moral del Presidente de la República.

e) Ley de Premios, estímulos y recompensas civiles. Esta ley establecer los premio y estímulos que el gobierno otorga a los servidores públicos, que se hacen acreedores a los mismo por una destacada actuación en el servicio público, constituye uno de los elementos que permiten motivar una mayor responsabilidad y eficiencia en el servicio.

f) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este ordenamiento se atribuye a la coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, entre otras funciones la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del

poder Ejecutivo Federal, así como implementar, analizar e integrar la información básica necesaria.

IV.3 PROPUESTA DE APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, establecía estas proposiciones:

- Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general, sobre administración y desarrollo de personal federal, así como operar el sistema de operación y registro correspondiente.

- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, diseñar procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la administración pública federal.

- Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la administración pública federal.

- Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la administración pública federal y sancionar las modificaciones de las mismas.⁵³

⁵³ REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 1983.

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

La Comisión estuvo integrada por los secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como también por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y como Secretario Técnico fungió el Coordinador General de Modernización de la Administración Pública Federal.

Las funciones de esta coordinación fueron las siguientes:

Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

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.

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

Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades,

así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.⁵⁴

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

Teóricamente, de 1976 a la fecha, ha habido cierta tendencia hacia una instauración regulada eficazmente del Servicio Civil de Carrera.

La Comisión de Administración Pública diagnosticó la situación del personal público, señalando que se detectan deficiencias en el uso de las técnicas de personal; falta un análisis de puestos que permita un reclutamiento y selección en base a sus conocimientos, aptitudes y habilidades y, lo más importante, que no existe un Servicio Civil de Carrera que en forma global y sistemática establezca las políticas de personal.⁵⁵

⁵⁴ Cfr. GUERRERO VIRGEN, Rosa María. El servicio civil de carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. México Distrito Federal 1984. Abril-septiembre. Pág. 23.

⁵⁵ Cfr. INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. Comisión de Administración Pública. México Distrito Federal 1977. Págs. 46 a 48.

El artículo 123 de nuestra Constitución, que es la base del Derecho del Trabajo, no incluye con claridad en ninguno de sus apartados lo referente a la regulación del servicio Civil de Carrera.

IV.4 OBJETO ESENCIAL DE LA NECESIDAD DE APLICAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El servicio civil es un elemento importante para implementar fielmente las políticas gubernamentales, por lo que resulta indispensable generar entre los funcionarios públicos una nueva cultura basada en una ética de responsabilidad profesional y de profundo cambio cultural. La administración del cambio cultural requiere involucrar escuchar y hacer participe del cambio a la ciudadanía a los receptores de los servicios, a los contribuyentes y a los propios funcionarios públicos.

En el nuevo siglo XXI, las condiciones que prevalecían en la Administración Pública Federal relativas a la Gestión de los Recursos Humanos, no presentaba una evolución comparativa a los esquemas desarrollados por el Sector Privado de la Economía, en donde ya se observaba claramente la instalación de modelos de calidad basados en sistemas internacionales, con objetivos orientados a la alta competitividad que caracterizaría a la economía globalizada, Contrariamente a ello, en la Administración Pública Federal, subsistían las prácticas de selección de personal basadas en el patrimonialismo político-partidista, y en consecuencia una rotación constante en los niveles de mandos medios y superiores en las estructuras gubernamentales, cuya inclusión en los puestos estratégicos obedecían

Fundamentalmente a los compromisos partidistas y al compadrazgo, sin que mediara una evaluación mínima sobre el perfil adecuado del puesto en cuestión. Esta característica sui-generis del sistema gubernamental del periodo de análisis representa quizás una constante en los sistemas políticos de bajo perfil democrático y que a su vez representa también una condición casi exclusiva de las economías emergentes. Esta forma de organización del aparato gubernamental en México, dio origen durante más de cinco décadas al anquilosamiento de la actividad gubernamental creando serias restricciones al paso de la eficiencia y la calidad, que eran conceptos escasamente practicados en el Sector Público. Frente a este diagnóstico en el que definitivamente se identificaron importantes carencias para establecer un proceso de transformación orientado a la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, también demostró que al tratarse de un sistema patrimonialista permitió la permanencia de prácticas de corrupción, la impunidad en su manifestación más ampliada, y la discrecionalidad en la toma de decisiones de gran trascendencia social principalmente. En este marco general de tal situación prevaleciente en materia de Recursos Humanos, podíamos resumir la situación en los siguientes puntos básicos:

No hay seguimiento ni medición de resultados. No existía un proceso sistemático de reclutamiento, evaluación, selección, contratación- inducción

La propuesta recae en la Unidad Administrativa con base en recomendaciones.

- La DGDH únicamente valida el proceso. (Respetar las decisiones de las unidades administrativas).

- No existe un sistema de promoción de los mandos
- Se desperdicia el conocimiento
- No hay un verdadero sistema de estímulos.
- El personal operativo no recibe estímulos por escalafón ni por antigüedad.
- Existe un gran desfasamiento entre puesto y empleado.
- La capacitación se hace en forma tradicional.
- La elaboración del PIC sigue lineamientos generales.

A efecto de operar sistémicamente el conjunto de los siete subsistemas en que se integra el Servicio Profesional de Carrera en México, se desprendió la necesidad de instalar nuevas herramientas; el rediseño de algunas ya en operación relativas a las evaluaciones del anterior formato de selección de personal, que no contemplaban lo concerniente a la visión de Estado o capacidades gerenciales; la eliminación de otras que ya no son operables bajo el nuevo esquema, tales como los esquemas de capacitación, basados en una programación que no se alineaba a los requerimientos de capacidades y habilidades, sino con fundamento en la demanda arbitraria de temas diferenciados a los objetivos de la calidad en el servicio. Todo ello, nos plantea un factor de riesgo en función de los tiempos programados para el arranque del sistema, ya que la curva de aprendizaje del factor humano para la asimilación y aplicación de esas herramientas demanda procesos de inducción al cambio; y

fomentar una nueva filosofía de gestión, que los comprometa a respetar y hacer valer los lineamientos de la norma relativa al Servicio Profesional de Carrera. Así mismo se contemplaron requerimientos de aplicación metodológica totalmente novedosos, e instrumentos operativos que permitan administrar eficazmente procesos, tales como; la integración de los planes individuales de carrera, evaluación del desempeño individuales y grupales, certificación de capacidades de los servidores públicos, determinaciones presupuestales para desarrollo horizontal y vertical de los mismos, difusión de los procesos de reclutamiento de selección y contratación, etc.

Otro elemento de evaluación de la práctica considerada, fue la identificación del alto volumen de gestión, documentación y operación manual que el Sistema demanda. En un comparativo efectuado, al montar el Sistema sobre la estructura actual, nos arrojó una diferencia sustancial de requerimientos de recursos humanos, financieros, tecnológicos y de informática, lo que nos orientó a la necesidad de instrumentar una reingeniería de procesos actuales y el realineamiento de los procedimientos de gestión y sistematización de las funciones del nuevo Sistema de Profesionalización, lo que pudiese provocar un posible desfasamiento en su arranque y desarrollo.

La estructura orgánico- funcional en operación en la etapa de arranque de la referida Ley no estaba alineada a las cargas de trabajo que la instrumentación del Sistema plantea, situación que nos condujo al replanteamiento de una estructura orgánica adaptada a la funcionalidad que el propio Sistema requiere para su desarrollo y consolidación en el tiempo.

El planteamiento sistémico para la atención de los requerimientos técnicos y operativos implícitos en el Sistema Profesional, nos orientó a la necesidad de investigar las tecnologías más actualizadas que existen en el mercado de la informática, ubicándonos en un sistema de tercera generación, de cuyas características sobresale: la alta capacidad de resolución para la integración de procesos, lo que permite incorporar todos los demás sistemas disponibles en la dependencia y bases de datos en este nuevo Sistema. Asimismo, el fin último de este Sistema, es que permite administrar de manera estratégica, los siete subsistemas mediante la sincronización de los procesos, alertando de manera automática cualquier error en el flujo de los procedimientos de cada subsistema y, en procesos más acabados, la auto corrección, reduciendo a casi cero los errores del procesamiento de información, tanto de entrada como de salida. Otra característica de este modelo sistémico, es la flexibilidad en el caso de incremento de procesos o volumen de información, ya que se adapta automáticamente a una eventual ampliación de tareas y actividades específicas que agregan valor al proceso inicial.

El sistema descrito se puede identificar como un Programa de Flujo Automatizado de Funciones, Procesos, Tareas y Actividades que rompe paradigmas administrativos, pues esa capacidad que muestra en el procesamiento de las herramientas identificadas por bloques de los siete subsistemas del Servicio Profesional de Carrera, genera un modelo sistémico, cuya sinergia agrega valor al proceso integrador contribuyendo a reducir costos por ineficiencias o reproceso innecesarios y a la autonomía de tareas y escasa dependencia entre funciones y

decisiones por áreas de influencia.. Es en este marco de articulaciones técnicas y operativas como se pretende reducir los riesgos de implantación y las complejidades, que a nuestro juicio, presenta intrínsecamente esta nueva forma de organización de la Administración Pública en México.

En general, por lo que respecta a nuestro trabajo de investigación, parece haber un declive en la confianza de la administración y a esto corresponde una natural repercusión negativa sobre la legitimidad de un gobierno o sus instituciones. La ética y los principios en la vida pública se han convertido en una importante cuestión de interés público que se ve matizado por las formas de comunicación, o el entendimiento que en general tiene el ciudadano acerca de ciertos actos.

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

Resultado de todo esto, ha sido el surgimiento del Servicio Civil de Carrera como un medio seguro para atraer los procesos de desarrollo integral de la Administración Pública.

Un estado moderno, requiere de la planeación como requisito documental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos disponibles del país, adecuado a ello, se ha instrumentado en el Servicio Civil de Carrera, para que en forma sistemática justa, continua y dinámica aplique y coordine en su implantación de

métodos de investigación social, los principios que le rigen y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía. Todo ello con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo cultural, social u económico del país, con este ensayo a partir de un análisis somero de las cuatro administraciones (Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari.), se manifestará a través de las vicisitudes que el Servicio Civil de Carrera ha tenido, su efectividad, contemplado desde la óptica de su funcionalidad y aplicación señalando aciertos y errores, quedando a consideración de los interesados, el criterio que le permita distinguir las bondades y prejuicios que el servicio civil de carrera ha impuesto desde su aparición.

No se pretende, dentro de este trabajo de investigación, enjuiciar al Servicio Civil de Carrera desde un punto de vista nihilista, sino de proponer o señalar lo valioso y lo erróneo, para así estar en condiciones de buscar alternativas para que el Servicio Civil de Carrera cumpla realmente con los objetivos para los cuales fue diseñado.

Este instrumento de control de la modernización de la administración pública, conjuga nuestro interés por analizarlo debido a su importancia cada vez mayor en el sector público.

Desde su origen (27 de junio de 1983) y en su naturaleza pretende hacer garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y

la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal federal, también afirma que el servicio civil de carrera debe contribuir a asegurar la lealtad a la institución en un marco de eficiencia y honradez.

IV.5 DEFINICION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Se entiende como Servicio Civil de Carrera la Racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del estado, llevados rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.

Se inserta en si dentro de la administración pública, el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del estado lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

Aunque en la realidad no ha cumplido con sus objetivos, partiendo de la efectividad de sus tres componentes se analiza: catalogo de puestos, tabulador único y comisión intersecretarial del Servicio civil de Carrera.

Catalogo de puestos, se define a partir de:

1. Conocimiento y aptitudes
2. Responsabilidades
3. Esfuerzos y ambiente

4. Riesgos

Tabulador de sueldos: depende de asociar las percepciones actuales con los puestos valuados, estableciendo una relación directa entre sueldos y salarios pagados y las obligaciones y responsabilidades.

Escalafón: Se divide en funcional e Intercomunicado.

a) Funcional. Permite el movimiento ascendente del servidor público mediante la capacitación entre puestos a fines de la misma rama.

b) Intercomunicado. Se dan los movimientos de promoción para ascender a puestos distintos del mismo grupo inclusive en otras ramas de distintos grupos por capacitación.

El catalogo de puestos, permitió establecer un modelo de tabulador, desde entonces la promoción se restringió en extremo, las funciones de base se convirtieron en funciones de confianza y las categorías se transformaron en una sola categoría: el salario mínimo regional.

Así el catalogo de puestos y tabulador único han sido instrumentos para controlar salarios (nulificación de la promoción y recategorización), reajuste de personal (conversión de las funciones de base de confianza), abolición de las conquistas laborales (derechos escalafonarios entre otros y nulificación de las organizaciones sindicales.

En cuanto a la comisión intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, esta ha sido un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo, cancelando la tradicional negociación de los sindicatos con los titulares de las dependencias. En fin, más que motivación para lograr mayor productividad, ha habido despidos y reubicaciones, factores que enturbian el proceso de modernización.

IV.6 LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.

Los gobiernos tienen que diseñar y aplicar políticas para problemas específicos, así como tomar distancia de soluciones que pretendan abarcar de manera homogénea lo que en el mundo de la realidad es diverso.

La capacidad de respuesta de los gobiernos depende de la preparación del personal público. A su vez el servicio público depende del vínculo gobierno-ciudadano sea fructífero.

La prestación de los servicios públicos, las tareas de servicios, la administración de la vida económica, la conducción de los asuntos públicos, el manejo de la política económica, de las relaciones exteriores y el logro del bienestar social son entre otros, capítulos básicos que tiene a su cargo el gobierno. Un gobierno abierto es prototipo para que el servicio público sea definido como un sistema de respuestas institucionales y no sólo como un aspecto de trámites burocráticos.

En el caso de México, la función pública ha sido determinada por la naturaleza del régimen político. Lo que significa que su

contenido no responde a un sistema de méritos ni de reglas de certidumbre sino a la naturaleza del régimen político presidencialista. Es decir, que las prácticas politizadas tienen predominio significativo y en esa medida la profesionalización del servicio público es un imperativo a lograr para salvaguardar al gobierno y a los cuadros de administración pública de los vaivenes políticos que alteran su funcionamiento regular.

Los costos públicos de lo que implica la conducción del gobierno, forman parte del debate plural y abierto que exigen calidad en las respuestas institucionales con sentido de oportunidad. México vive un nuevo rol en la alternancia en el poder se ha dado en el ámbito federal, estatal y municipal, por lo que es importante crear las bases institucionales para que la profesionalización del servicio público sea un camino seguro ajeno a influencias ideológico-partidistas.

La democratización en México trae consigo cambios sustantivos en la vida pública y da una clara diferenciación entre las políticas y los funcionarios públicos. Asimismo, se avanza en el principio de la división de poderes en donde el congreso debe rediseñar las políticas públicas y supervisar la actuación del ejecutivo y su administración.

Actualmente para el ejecutivo el problema es que la burocracia le facilite alcanzar los objetivos de sus programas y sus políticas para, posteriormente, garantizar su continuidad. Por esta razón es de vital importancia formar una burocracia profesionalizada y eficiente que filtre y minimice la arbitrariedad y la corrupción. México necesita de una administración pública

profesionalizada que garantice la aplicación de los programas y leyes votados por el congreso.

La realidad política del país es dinámica, inédita, compleja y cambiante. Los nuevos actores sociales demandan una función pública eficiente y democrática por esta razón es necesario que las propuestas en torno a la gestión pública sean analizadas como proyectos a corto, mediano y largo plazo con la finalidad de contribuir al desarrollo democrático de México. También es imperante que la burocracia asuma su compromiso social y que las instituciones se reestructuren a favor de un desarrollo competitivo y eficaz.

Por otra parte, el Estado enfrenta una necesaria redefinición a partir de concepciones ampliadas y más plurales de lo público, por ende, el fin del monopolio de lo público por el Estado. De igual manera los cambios globales han obligado a replantear sistemas presidencialistas de naturaleza autoritaria centralistas con una organización corporativa de la mayoría de los sectores y actores con un peso específico en la sociedad, lo que aunado a una incapacidad estructural para lograr una redistribución eficiente de la riqueza, enfrenta una necesaria transformación.

La democracia demanda la publicidad del Estado, la legitimidad y transparencia del gobierno, la eficiencia y capacidad probada de su aparato administrativo público gubernamental, otorgándole una nueva coherencia a nuestra comprensión de la "política", "lo político" y "las políticas".

Desde otro punto de vista, la propuesta de la nueva orientación de la administración pública manifiesta la preeminencia de la

legitimidad política sobre la racionalidad y factibilidad administrativa.

En este sentido la teoría de “las camarillas” nos alerta sobre el hecho del alto contenido de interés político presente en el proceso de configuración reclutamiento y posicionamiento de grupos de individuos en la estructura burocrática del aparato administrativo público gubernamental, que tiende a no tomar en cuenta consideraciones referidas a formación profesional, experiencia, desempeño, y es a partir de ese supuesto que los ámbitos y esferas propias de ambas dimensiones se desdibujan y transfiguran traduciéndose en desgaste y pérdida de legitimidad, ineficiencia y corrupción, con nocivos efectos en la credibilidad de la sociedad y en la capacidad de gobernabilidad del Estado.

Gobernar en el contexto de la pluralidad y en el cambio requiere de legitimar al Estado, renovar la credibilidad del gobierno, fortalecer la gobernabilidad y asegurar la capacidad de gestión de los aparatos administrativos públicos, traducido en maximización del uso y aplicación de recursos públicos, solución de las ingentes demandas de la sociedad. Todo esto, más allá de teoría y tecnicismos, está vinculado a un problema ético.

También debemos tomar en cuenta, que en el actual mundo globalizado predomina la búsqueda de mayor productividad y eficiencia de las economías nacionales y de las administraciones públicas, para ser más competitivos y con ello contribuir a un desarrollo económico en cada país. Esto trae consigo, de forma obligada, transformaciones estructurales administrativas y tecnológicas de los perfiles laborales, nuevos

problemas sobre la conducta de los funcionarios, y por ende, un mayor involucramiento de la sociedad en la función gubernamental.

En este sentido en las últimas dos décadas, en muchos países han efectuado cambios a sus servicios civiles para adaptarlos a nuevos procesos y condiciones. La rigidez que durante mucho tiempo caracterizó a sus estructuras, en las que se garantizaba, en muchos casos, empleos de por vida, sirvieron en su momento como mecanismos efectivos para que la alternancia en el poder de los diferentes partidos, impidiera la salida masiva de funcionarios y empleados públicos, otorgando así estabilidad a la memoria institucional.

Sin embargo, la forma para incrementar la movilidad de los mandos directivos de los servicios civiles es motivo de preocupación, debido a la escasa rotación -horizontal y vertical- lo que ha representado limitaciones para el desarrollo permanente de la función pública.

En este contexto, la globalización ha marcado cambios de tal forma que la óptica de los países respecto de la certidumbre y de la estabilidad laboral ya no es considerada como un derecho automático para los servidores públicos, sino que se fundamenta en los resultados y en la evaluación del desempeño.

La crisis actual por la que atraviesa el Estado, se explica entre otros, por una falta de proyecto nacional que unifique planes y programas, tomando en cuenta un sentido social de parte de todos los sectores que componen a la sociedad, además

permitiendo mayor continuidad y evaluación aún después de terminado el periodo gubernamental.

IV.7 ANALISIS DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han seguido algunas estrategias comunes de reforma de los sistemas de servicio civil:

Imponer reformas desde los niveles más altos de la administración (Presidencia de la República) sobre las dependencias y entidades que lo conforman,

La reforma deberá ser promovida por una entidad central en el sistema, siempre y cuando cuente con apoyo y liderazgo político del más alto nivel,

Aún no se ha alcanzado un balance entre la flexibilización de la gestión y el control de los órganos centrales; no obstante se insiste en mantener un conjunto de regulaciones generales para el servicio civil bajo el control de sus órganos rectores,

Cuando los cambios en los sistemas de manejo de recursos humanos son generales y flexibles, tienden a reforzarse unos a otros generando procesos favorables al proceso de reforma.

Esta ruta muestra que en sus etapas iniciales, conviene concentrar recursos e información en una institución a cargo de reformas que cuenten con un claro apoyo político. Se buscará inicialmente cambiar el entorno en el que operan las

dependencias y entidades, para posteriormente descentralizar esfuerzos en dependencias y entidades.

Para regular un sistema de servicio civil orientado a resultados es importante:

Contar con un sistema de manejo presupuestal y de recursos humanos flexible, y eficiente.

Separar el proceso de reforma de la operación cotidiana del sistema, y centralizarlo en una dependencia con apoyo político, encargado de realizar estos cambios.

Regular el proceso mediante disposiciones flexibles, que permitan en forma gradual una transferencia de funciones a dependencias y entidades.

La evaluación meritocrática es un elemento esencial para lograr la profesionalización. Algunas de sus aportaciones son:

Eliminación de la cultura de la lealtad individual. Esta cultura no podrá ser sustituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, pues se necesita un amplio y profundo proceso de modificación de los valores de los funcionarios públicos, así como del sistema de incentivos y castigos.

Seguridad laboral con base en el mérito. Debe haber mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables, y seguridad en el empleo, para los evaluados como excelentes por su desempeño.

Preservación de la memoria institucional. La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, elimina experiencia acumulada y genera conductas corruptas.

Capacitación. Además de mejorar su desempeño, les proporciona incentivos económicos.

Resultados, esto se traduce en ganancias y en productividad en el mediano plazo.

Factibilidad de implementación. Profesionalizar la administración pública en países donde existe una desconfianza generalizada en el gobierno es un reto importante a vencer.

Un sistema de carrera excesivamente cerrado resultaría negativo, al igual que uno excesivamente abierto, porque se presta para nombramientos demasiado políticos y personalistas.

Para el establecimiento de un sistema meritocrático se necesita un adecuado seguimiento de la evaluación del desempeño.

La tendencia más reciente en los cambios de manejo de los sistemas de recursos humanos en los países de la OCDE, consiste en la desconcentración gradual de elementos centrales del servicio a las propias dependencias.

Los mecanismos de descentralización contienen:

La transferencia de funciones de los órganos centrales a dependencias o entidades.

La sustitución de controles previos por controles posteriores.

La utilización de listas de requisitos en lugar de estándares mínimos, la definición de objetivos en lugar de procedimientos.

La utilización de técnicas que aumenten la autonomía de las dependencias y entidades sin disminuir por ello al control al que están sujetas.

Diversos estudios han demostrado que ciertos países que cuentan con un sistema de ingreso con base en el mérito y la competencia, cuentan con servidores públicos más competentes, que en los países que no tienen sistemas meritocráticos.

Se pueden distinguir dos tipos de evaluación del desempeño: de la dependencia o *departamento* y la del *individuo*. El primer tipo ha demostrado ser más objetivo y fácil de medir, pues el segundo requiere de juicios más subjetivos. En la evaluación del desempeño es posible involucrar la opinión de la ciudadanía, esto se obtiene con objetividad y bajo costo.

La evaluación del desempeño de los individuos casi siempre involucra la opinión de las personas que han trabajado con el evaluado. Si son pocos se corre el riesgo de que la evaluación sea parcial y por otro lado cuando la evaluación incluye el total del personal, se puede caer en la inoperatividad. Por lo que es de vital importancia llegar a un punto óptimo entre operatividad y objetividad, pues un sistema de servicio civil basado en el mérito sin un sistema de desempeño objetivo y operable, tiene como resultado falta de meritocracia con burocracia excesiva.

Se requiere de un sistema que establezca reglas claras para el ingreso y las promociones; convocatorias transparentes; jurados intachables y conocedores; requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el servicio; remuneración de acuerdo al desempeño; inducción a los puestos acorde a la visión institucional y a las necesidades reales de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, al aumentar la discrecionalidad se pondría en riesgo la eficacia de los mecanismos internos de las dependencias para que sus funcionarios se desempeñen de manera transparente y honesta mediante la rendición de cuentas.

La estructura institucional debe ser flexible acorde a las necesidades particulares de cada órgano de gobierno. Firme en definición e implementación de criterios de mérito e igualdad de oportunidades, y severo en los requerimientos de rendición de cuentas.

En este sentido se deberá establecer un plan gradual de implementación, donde cada dependencia defina sus objetivos, establezca sus indicadores de desempeño, configuren la estructura organizacional óptima y apliquen un sistema integral de recursos humanos consistente con el mérito y los criterios antes descritos.

El sistema de profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos deberá implementar lo siguiente:

Orientación de indicadores de desempeño mediante la evaluación de los cargos.

Sentido de competencia y cooperación intrainstitucional entre dependencias.

Conformación de arreglos institucionales eficientes.

Transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas.

Todo lo anterior contempla la trayectoria de reclutamiento, ingreso desarrollo, capacitación, evaluación y retiro.

En México el reclutamiento se realiza por conocimiento de las personas, por compromisos políticos entre los servidores públicos, por recomendaciones, o porque no existe otra mejor elección. Por ello, se hace necesario un sistema de ingreso al servicio público racional y democrático.

Para profesionalizar el servicio público, se deberá rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública, que no esté fincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la convergencia entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de las autoridades de las dependencias y de los órganos administrativos, sino de un examen abierto.

Mayoritariamente se carece de un sistema de desarrollo y capacitación integral prospectivo del servidor público dentro de las instituciones. Es decir que no existe un sistema que permita

medir si el servidor público ha adquirido mayores conocimientos o habilidades.

También es factible conformar programas de capacitación a partir de convenios con instituciones de educación superior y con institutos de investigación científica y tecnológica que permitan el logro de economías de escala con el capital humano ya existente, y al mismo tiempo permitan a las universidades involucradas en el área de política pública, y administración y gobierno, realizar un diagnóstico de las necesidades de recursos humanos del mercado laboral y de esa manera adecuar su matrícula.

Algunos vicios de la capacitación se dan, cuando los funcionarios se capacitan como medio para ser promovidos, y no con el fin de ser más eficientes. También cuando la capacitación se da en instituciones de estructura piramidal y limitada, la promoción no podrá realizarse lo que traerá consigo la desmoralización de los servidores públicos que se hayan capacitado.

El desarrollo del funcionario público debe de estar constituido por cursos, becas, seminarios, etc., en forma paralela deben conformarse expectativas certeras de logros escalafonarios.

También es importante que la evaluación del desempeño se vincule a los resultados obtenidos por el servidor público, a las áreas o unidades a las que corresponde y a la institución de la que forma parte. En este sentido se deberá asegurar que la calificación de los funcionarios de la carrera administrativa no dependan del juicio parcial de sus jefes, ni de las comisiones

neutrales encargadas de realizar las evaluaciones, sino también de la sociedad.

El sistema de compensaciones deberá realizarse en función de las necesidades y características del tipo de dependencia (autonomía y flexibilidad), teniendo como ejes valorativos, la igualdad de oportunidades, imparcialidad, transparencia y vinculación a resultados.

De la misma forma es importante brindarle seguridad a los servidores públicos, tanto durante su trabajo, como en su jubilación, asegurándoles un retiro digno a través de una indemnización segura en tiempo y forma a cambio de un trabajo competente y en retribución de la sociedad.

CAPÍTULO V.
EXAMEN DE UN CASO CONCRETO EN EL CUAL SE
DETERMINA LA INOBSERVANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE
CARRERA EN LAS DIRECCIONES TERRITORIALES EN EL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En esta parte del trabajo de investigación, se tomará como institución a estudiar a la Delegación Política actualmente Dirección Territorial del Distrito Federal.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se explica que las delegaciones políticas son órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal) dotados de facultades político-administrativas, para atender en un ámbito territorial delimitado asuntos propios de las atribuciones conferidas por la ley al Departamento mencionado.

Las Delegaciones Políticas constituyen la expresión territorial del gobierno del Estado mexicano en el Distrito Federal. Las razones de su origen se encuentran en: los fundamentos constitucionales en que se apoyó en el pasado, el establecimiento de los poderes federales de la Unión, en una circunscripción territorial, cuya ubicación y límite empieza a determinarse en 1824 al iniciarse la conformación del Estado federalista y en la extensión y crecimiento demográfico del área.

El Acta Constitutiva de la Federación, antecedente inmediato de la C de 1824, en su «a.» 50, «fr.» XXVIII confería al Congreso General la facultad de elegir un lugar de residencia para los supremos poderes de la federación. Al ejercer dicha facultad el

Congreso, por decreto de 18 de noviembre de 1824 y a instancia de Fray Servando Teresa de Mier, la elección recayó sobre la ciudad de México. Los límites fijados para la porción del territorio donde debían tener su asiento los poderes federales, era el círculo trazado desde el centro de la plaza mayor de la ciudad de México hacia un radio de dos leguas. A esta circunscripción se le denominó "distrito" y a las autoridades que debían conducir los asuntos del Estado en aquéllas, gobierno político y económico del Distrito Federal.⁵⁶

Sigue explicándose en la citada obra que en el régimen centralista establecido por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México con las mismas dimensiones establecidas por el orden constitucional federalista.

Cuando inició sesiones el Congreso Constituyente de 1856-1857, el Distrito Federal, considerado como ciudad populosa, estuvo a punto de ser trasladado a Aguascalientes, pero esta propuesta no prosperó y se dejó la posibilidad de que los congresos constitucionales posteriores pudieran determinar el cambio de residencia de los poderes. En esa época la población en el Distrito Federal era de 300,000 habitantes (hoy día 13.2 millones). Dicho Congreso de 1857, al aprobar el «a.» 43 de la C consideró como parte integrante de la federación el Estado del Valle de México que habría de formarse del territorio que comprende el Distrito Federal, en caso de que los poderes federales fuesen trasladados a otro lugar. Hasta entonces fue que se planteó el imperativo de estructurar el gobierno del

⁵⁶ VOZ DELEGACIONES POLÍTICAS. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo D-H. 9ª. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996. Págs. 765 y 766.

Distrito Federal en 5 secciones a las que corresponderían sendas formas de organización administrativa cuyos principios se identifican con la desconcentración territorial, previendo la existencia de un gobernador que ejerciera las funciones centrales de su gobierno.

A estos intentos y antes de la Constitución de 1917 se sucedieron otros proyectos parecidos. Tal es el caso del decreto del Congreso, que dividió al Distrito Federal en una municipalidad y seis prefecturas primero y después conforme a una Ley de Organización Política y Municipalidad del Distrito Federal de 27 de marzo de 1903, en 13 municipalidades, en las cuales la integración de los ayuntamientos fue de elección popular directa.

En esta secuencia de cambios, la naturaleza política del gobierno del Distrito Federal que afloró en las primeras formas de organización política, cedió el paso a lo administrativo propiamente dicho, pues se descartó el proceso electoral como el medio de elección de sus autoridades. De aquí que la denominación política de las delegaciones, como meras formas de organización administrativa desconcentradas, impropriamente, siguen denominándose políticas.⁵⁷

De acuerdo con la definición señalada son características, conforme la doctrina de estos órganos desconcentrados: participar de la personalidad jurídica del ejecutivo federal y contar, a la vez, con plena autonomía que les permita ejercer, dentro de la circunscripción territorial que les ha sido asignada, las facultades que originariamente correspondían al jefe del

⁵⁷Ibidem. Págs. 767 y 768.

departamento del Distrito Federal. Estas facultades, además de ejercerse frente a los particulares, atienden a las necesidades de la vida urbana, a la prestación de los servicios públicos y a proporcionar a la población los medios que permitan garantizar que su vida se desenvuelva en el orden y la paz públicos.

Corresponde a las delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas, ejercer las atribuciones siguientes:

V.1 ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.

Planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento del órgano administrativo a su cargo en los términos de los lineamientos que al efecto se fijen en el instrumento de creación respectivo y en las disposiciones del jefe del Departamento del Distrito Federal;

Atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos; legalizar, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables, las firmas de los subalternos del delegado y expedir copias y constancias de documentos archivados en la delegación; expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, otorgar licencia, conforme a las normas y criterios establecidos para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anuncios;

Autorizar los números oficiales y alineamientos, opinar previamente sobre otorgamiento de licencias de fraccionamientos y subdivisiones;

Otorgar y revalidar licencias y autorizaciones para el funcionamiento, traspaso y traslado de giros sujetos a reglamentos gubernativos;

Levantar actas por violaciones a los reglamentos gubernativos, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan;

Coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública en el mantenimiento del orden y la seguridad públicos;

Prestar servicios de mercado, parques, jardines, bosques, viveros y limpia y administrar las instalaciones respectivas, así como también aplicar normas para la recolección de basura y su industrialización.

Al frente de cada delegación es nombrado un Jefe Delegacional a quien corresponde ejercer atribuciones del Gobierno del Distrito Federal en su respectivas jurisdicción con plena autonomía y en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.

La circunstancia de que las delegaciones políticas sean órganos desconcentrados, obedece esencialmente a la necesidad de contrarrestar la excesiva centralización en el despacho de los asuntos administrativos del Departamento del Distrito Federal, en constante aumento por el crecimiento excesivo de la dudad de México.

La problemática que en el orden administrativo atrae la atención de la doctrina a propósito de la aplicación de la desconcentración en el Gobierno del Distrito Federal, es saber distinguir con perfección a la verdadera desconcentración orgánica, de la mera delegación de facultades, pues conforme a la primera, debe desconcentrarse el poder de decisión de tal manera que el poder central ya no sea competente en la materia desconcentrada porque si lo sigue siendo, es una mera delegación de facultades en cuyo caso el poder central, siempre tendrá reservado el poder de revocar, modificar o de instruir al inferior o al desconcentrado.

En las Delegaciones Políticas del Distrito Federal no se aplica el Servicio Civil de Carrera, por estar viciado por fenómenos añejos como el nepotismo, amiguismo y el compadrazgo, situaciones en las cuales no interesa la capacidad de la persona, sino sus relaciones.

Leemos en la Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta que Nepotismo (o trato de favor), es la práctica de realizar nombramientos de cargos públicos y proporcionar empleo dentro de la administración a partir de la afiliación política o la relación personal y familiar antes que por la aplicación de un criterio de idoneidad o mérito de la persona nombrada. Para algunas autoridades, en el concepto de trato de favor se incluyen prácticas como el favoritismo en la asignación de contratos, ya sean de obras públicas o con cualquier otro fin público, y el gasto de fondos públicos para beneficio de las personas favorecidas.⁵⁸

⁵⁸ VOZ NEPOTISMO. Enciclopedia Encarta. México 1995.

V.2 FUNDAMENTO JURIDICO DE COMPETENCIA DE LAS DELEGACIONES POLITICAS.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Artículo se dispone en su artículo 117:

“Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

“El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

“Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

“I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;

“II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;

“III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad

conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;

“IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;

“V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;

“VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;

“VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;

“VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;

“IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;

“X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y

XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno”.

En la aplicación del Servicio Civil en las Delegaciones políticas del Gobierno del Distrito Federal, predomina la corrupción.

Corromper es alterar y trastocar la forma de algo. Echar a perder, depravar, dañar, pudrir.

Corrupción es la acción y efecto de corromper, alteración o vicio en un libro o escrito. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Como ya lo apunté en líneas anteriores, el Servicio Civil de Carrera no se aplica en las referidas Delegaciones, a pesar de existir la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyos artículos básicos, citaremos a continuación:

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
CAPITULO ÚNICO
DEL OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, PRINCIPIOS Y SUJETOS DE LA
LEY.

“ARTICULO 1º. La presente Ley es de orden público y de observancia general y tiene por objeto establecer y normar el Servicio Público

de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

“El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal que señala la presente Ley; se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Distrito Federal.

La organización y desarrollo del Servicio Público de Carrera se llevará a cabo a través de un Sistema Integral, en los términos de la presente Ley”.

El primer párrafo del numeral dispone: “La presente Ley es de orden público y de observancia general y tiene por objeto establecer y normar el Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal”.

En sentido general orden público designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad.

Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía.

En un sentido técnico, la dogmática jurídica con orden público se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos.

Estos principios e instituciones no son sólo normas legisladas. El orden público comprende además, tradiciones y prácticas del foro, así como tradiciones y prácticas de las profesiones jurídicas.

En cuanto a la observancia general, se refiere a que todos: gobernantes y gobernados deben someterse a ella.

Establecer es ordenar, mandar, decretar.

Normar es sujetar a normas.

El artículo en examen previene que: “El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal que señala la presente Ley; se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente...”

La Ley reconoce el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente.

Mérito es la acción que hace al hombre digno de premio o de castigo. Resultado de las buenas acciones que hace digna de aprecio a una persona. Hablándose de cosas, lo que les hace tener valor.

Igualdad es el principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.

Oportunidad es la coyuntura, conveniencia de tiempo y de lugar.

Desarrollo es acción y efecto de desarrollar o desarrollarse. Acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral.

El último párrafo del artículo en examen previene: “La organización y desarrollo del Servicio Publico de Carrera se llevará a cabo a través de un Sistema Integral, en los términos de la presente Ley”.

Sistema es el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

En realidad teóricamente el artículo previene un verdadero conjunto de aspectos que de llevarlos a la **práctica realmente**, el Servicio Civil de Carrera, denominado en el Gobierno del Distrito Federal Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, sería un instrumento que sirviera para el desarrollo integral del servidor público que ahí labora, sin embargo la práctica me demuestra que SE QUEDA EN LETRA MUERTA POR SU INAPLICABILIDAD.

“ARTICULO 2º. Esta Ley es de aplicación obligatoria para la Administración Pública Central y Desconcentrada del Distrito Federal.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal contarán con sistemas propios de Servicio Público de Carrera”.

Aunque está prevista su obligatoriedad, está claro que se aplica por excepción únicamente en beneficio de sus allegados.

“ARTICULO 3º. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

“I. Administración Pública Central: La que define como tal la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública;

“II. Administración Pública Desconcentrada: Los órganos administrativos desconcentrados creados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por reglamento, decreto o acuerdo, que estén jerárquicamente subordinados a él o a la dependencia que éste determine;

“III. Catálogo: El Catálogo General del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal;

“IV. Comités: Los Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado;

“V. Consejo: El Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal;

“VI. Oficialía Mayor: El Oficial Mayor de la Administración Pública del Distrito Federal;

“VII. Plaza: La posición individual de trabajo que no puede ser ocupada por más de un Servidor Público de Carrera a la vez, que tiene una adscripción determinada y que está respaldada presupuestalmente;

“VIII. Principios: Los principios generales rectores del Sistema que son el mérito, la igualdad de oportunidades, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la profesionalización y la eficacia;

“IX. Capacidad: Habilidad para realizar las funciones asignadas a través de la estructuración de programas y procesos de trabajo para el cumplimiento de los objetivos;

“X. Desempeño: Rendimiento alcanzado al cumplir con los programas, objetivos y metas establecidos en el ejercicio de las funciones asignadas;

“XI. Mérito: Cualidades, habilidades y acciones que hacen al Servidor Público de Carrera merecedor del puesto que ocupa o de la promoción de que sea sujeto dentro del Servicio Público de Carrera;

“XII. Programa Operativo Específico: El emitido por los Comités, que establece el diseño y la implementación de acciones del Servicio Público de Carrera al interior de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado;

“XIII. Programa Operativo Global: El emitido por el Consejo y que establece las políticas, estrategias y líneas de acción a que debe sujetarse el Sistema;

“XIV. Puesto: La unidad impersonal de trabajo que se caracteriza por tener tareas X deberes específicos, lo cual le asigna un grado de responsabilidad. Pueden existir una o varias plazas que correspondan al mismo puesto;

“XV. Personal de confianza: Para los efectos de la Ley, aquel que ocupe alguno de los puestos descritos en el artículo 5º. de la misma;

“XVI. Servidor Público de Carrera: Los Servidores Públicos que ocupen los puestos que se precisan en el artículo 5º. de la presente Ley;

“XVII. Sistema: El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal; y

XVIII. Tabulador: El Tabulador General del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal”.

Lo dicho, en teoría están definidos principios, puestos, objetivos y características de los mismos, empero, se quedan en el papel, pues cumplen la Ley a pie juntillas con quien tiene compromisos el servidor público.

“ARTICULO 4º. El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito

Federal se sustenta en los principios generales de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

A través de reglas claras, justas y equitativas y de procedimientos transparentes se determinará el ingreso, permanencia y desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera, evaluando su capacidad, desempeño y méritos en igualdad de oportunidades”.

Este numeral es similar al primero de la Ley, razón por la cual mis comentarios al respecto son idénticos.

“ARTICULO 5º. Son Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública, del Distrito Federal, aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente Ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

Director de Área y homólogos;

Subdirector de Área y homólogos;

Jefe de Unidad Departamental homólogos;

Personal de enlace y Líder Coordinador de Proyecto;

El desempeño de estos puestos implica requisitos de aptitud, habilidad, preparación y experiencia.

“Se exceptúan de lo dispuesto en la fracción I de este artículo los Directores de Área y

Homólogos que desarrollan actividades de carácter político, los cuales serán considerados como cargos de libre designación de conformidad con la lista de puestos que establezca el reglamento de la presente Ley.

Excepcionalmente los puestos de estructura con nivel de mandos superiores y homólogos, podrán ser considerados dentro del Sistema de Servicio Público de Carrera, cuando así lo acuerde el Consejo, previa solicitud de los Comités correspondientes”.

El numeral en estudio previene: “...hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente Ley...” el proceso de referencia está viciado, pues por regla general ingresan como servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, por relaciones personales.

“ARTICULO 6º. No serán considerados como Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, los siguientes:

“Los electos por vía de sufragio, directa o indirectamente;

“Los de libre designación, entendidos como aquellos que designe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o los titulares de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, en uso de sus facultades legales y reglamentarias; siempre que no se contravenga lo dispuesto por la

presente Ley y por las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven;

“Los de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

“Los del magisterio que dependan de la Administración Pública del Distrito Federal y que estén comprendidos en el Sistema de Carrera Magisterial;

“El personal médico, paramédico y enfermeras que están adscritos a la Administración Pública del Distrito Federal y que tengan un sistema Escalafonario;

“El personal que sea sindicalizado y que labore en la Administración Pública del Distrito Federal;

“Los que presten sus servicios a la Administración Pública del Distrito Federal, mediante contrato civil de servicios profesionales;

“Los que estén adscritos a un servicio civil de carrera; y

“Los que determine el Consejo, en virtud de las funciones y responsabilidades inherentes al puesto, a solicitud de los Comités.

El personal sindicalizado, previa licencia, así como el personal técnico operativo de confianza podrán ocupar un puesto dentro del Sistema del Servicio Público de Carrera, sujetándose para tal efecto al procedimiento de

ingreso establecido en el Título Tercero de esta Ley”.

En el artículo con claridad se establece qué servidores públicos son sujetos que pueden ser beneficiados con el Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

“ARTICULO 7º. En casos excepcionales y cuando se altere o peligre el orden público, la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, o la prestación de los servicios públicos, en casos de desastres naturales, fortuitos o de fuerza mayor o de costos adicionales importantes, el Oficial Mayor previo acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y mediante solicitud fundada y razonada del Comité respectivo podrá nombrar de manera provisional a los servidores públicos estrictamente; necesarios, para ocupar las plazas de los puestos descritos en el artículo 5º. de esta Ley, sin sujetarse a los procedimientos de ingreso o promoción.

En el mismo acuerdo que expida el Jefe de Gobierno autorizando los nombramientos provisionales, se señalará el plazo que tendrán los servidores públicos nombrados para cumplir con los procedimientos de ingreso y promoción, previstos en esta Ley”.

Resulta interesante el presente artículo, en virtud de que con claridad prevé que por excepción y en casos específicos que un servidor público del Gobierno del Distrito Federal puede beneficiarse aún provisionalmente con un ascenso.

Esta Ley del Artículo 10 al 11, regula lo referente a las bases de organización del Servicio Público de Carrera.

Los artículos 12 al 14 norman el Sistema Integral del Servicio Público de Carrera.

El artículo 15 los Órganos del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera.

Los artículos 16 al 22 del Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera.

Los artículos 23 al 25 regulan los Comités Técnicos del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera.

Los artículos 26 al 31 se refieren al Oficial Mayor como coordinador del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera.

Los artículos 30 al 33 regulan el Ingreso al Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los artículos 34 al 36 se refieren al reclutamiento.

De los artículos 37 al 40 se prevé la regulación de la selección.

Los artículos 41 al 44 se refieren a la emisión del dictamen.

Los artículos 45 y 46 regulan la emisión del nombramiento.

Los artículos 47 y 48 norman el reingreso.

Los artículos 49 al 51 prevén los programas de profesionalización.

Los artículos 52 y 53 norman el programa de actualización.

El artículo 51 regula el programa de especialización.

Los artículos 55 al 58 se refieren a la permanencia y desarrollo en el Servicio Público de Carrera.

Los artículos 59 al 62 norman la permanencia.

Los artículos 63 al 69 se refieren al desarrollo.

Los artículos 70 al 74 regulan las licencias.

Los artículos 75 y 76 prevén los beneficios y causas de baja de los Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los artículos 77 y 78 norman lo relacionado con el **recurso de inconformidad**.

Esta Ley fue publicada el 13 de junio de 2000, para entrar en vigor el 1º de enero de 2001.

Como ya lo mencioné en su oportunidad, la **Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal**, es un conjunto de disposiciones que deberían fomentar el desarrollo de capacidades de los servidores públicos y el

deseo de quien elaboró este trabajo de investigación, **ES QUE REALMENTE SE APLIQUE.**

Primeramente, es necesario mencionar la necesidad de empatar un sistema democrático con las funciones sociales que tienen sus instituciones para proveer de seguridad y bienestar a los ciudadanos, en tanto que el sistema electoral favorece el tránsito a la democracia el papel del Estado es no sólo mantener el poder sino proporcionar un gobierno sano e instituciones democráticas.

Los ciudadanos también deben participar en los planes de evaluación del desempeño de los servidores públicos, mediante mecanismos alternativos en donde no se permitan los vicios partidistas y se tenga oportunidad de dar seguimiento a funcionarios de todos los niveles en una institución pública, así como también de realizar una evaluación de su desempeño que cause un impacto favorable en la función pública.

En este trabajo se ha considerado como alternativa la concepción meritocrática de la burocracia como vía para favorecer la profesionalización del servicio civil de carrera.

El papel de las políticas públicas también debe tomarse como parte del proceso de profesionalización, considerando que se tienen efectos directos sobre la sociedad. Es decir, la evaluación del desempeño no radica sólo en la observación del ciudadano sobre el servidor público sino también en los resultados concretos de la ejecución de las políticas llevadas a cabo.

El arribo a un puesto público debe implicar no solamente niveles de competencia académica sino también de la demostración de valores éticos y de una responsabilidad social coherente con su solicitud.

El presente trabajo no pretende minimizar en cierto modo, los objetivos que en el Servicio Civil de Carrera se delinea. El único propósito es el tratar de encuadrarlo mediante un análisis en su efectividad no plena, por circunstancias que quizá no se incluyan dentro de sus objetivos, pero que han hecho que a su funcionalidad no se le haya dado la real valía que pretende tener. Para ello, se considera importante remarcar los problemas que genera, para así tener la oportunidad de optimizarlo y que realmente sirva como un factor de desarrollo institucional y de productividad laboral en beneficio de la administración pública.

Los problemas han resultado ser de particular importancia para el desarrollo de la profesionalización del servicio público, a saber: la estructura de las instituciones y la cooperación interinstitucional. Los aspectos viciados del anterior régimen dejaron secuelas que no muy pronto se han de resolver como lo son las estructuras burocráticas anquilosadas y afectadas, un tanto, por los sindicatos y otro tanto por la forma de proyectar los programas de políticas públicas, en muchas de las ocasiones truncos. Por otro lado, la cooperación interinstitucional es aún deficiente para el desarrollo óptimo de las políticas públicas.

Es de suma importancia instrumentar estrategias que incluyan la participación de la sociedad en la evaluación del desempeño del servicio público, que sean canalizadas por los representantes políticos y civiles, que permitan la efectividad de los recursos

materiales y humanos hacia el bienestar común sin soslayar la capacidad de toma de decisión de las instituciones.

Siendo importante la capacitación en la profesionalización del servidor público, la adecuación de la legislación para consolidar el servicio civil de carrera, la vinculación con las universidades, los institutos de investigación y centros de capacitación pero también la adecuada evaluación de habilidades y conocimientos que desarrollan los servidores a lo largo de su gestión pública.

Además de ser necesario consolidar la conciencia de lo público no en el ámbito partidista sino como sentido nacional, que configure el país que deseamos tener; pero esto no puede darse sin antes reestructurar las instituciones para hacerlas funcionales en el sentido de la ejecución de programas a mediano y largo plazos.

Un aspecto que debemos resaltar es la aceptación de estos cambios institucionales que pretenden generar un avance y una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, sin olvidar los costos económicos y temporales, pero habrá que tener presente que hay que hacer una evaluación para saber qué es más costoso, contar con estas nuevas políticas públicas que representan un avance y un beneficio social o quedarnos con sistemas obsoletos que ya no responden a nuestra realidad y que no permiten una evolución de la sociedad y por ende la inaplicabilidad del Servicio Civil de Carrera.

Es clave exaltar en cuanto al merito, argumentando que se creía que con este elemento el servicio iba a mejorar o iba a dar una completa solución a las necesidades y en cuanto a los

exámenes de valores un argumento con el que estoy completamente de acuerdo es que este examen sólo debe ser utilizado como estadística y no como medio de evaluación, ya que es demasiado subjetiva. Habrá que reconocer que más haya de las simples capacidades técnicas, hay que tomar en cuenta aspectos como la disposición del Servicio Público. La intención de ser un buen funcionario público que trae consigo un deseo de servir a la sociedad.

Considero que uno de los aspectos a los que se les debe dar más importancia, tanto en el Servicio Publico de Carrera como en la transparencia, es el reconocimiento por parte de los ciudadanos de estas políticas beneficiosas, que sepan que los resultados no son a corto plazo, que entiendan que el costo de implementar políticas públicas que permitan un avance en las Instituciones es alto, pero no contar con estos avances es más costoso.

Habrá que entender que la simple imitación no sirve si no se adapta a la realidad del país adonde se implementan los nuevos programas y que la participación, tanto de ciudadana como de servidores públicos, es esencial para lograr un verdadero avance en nuestro país.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Las Delegaciones Políticas del Gobierno del Distrito Federal, deben ser consideradas como ejemplo de la Democracia en México, **en virtud de que el Jefe Delegacional obtiene su cargo sobre la base de los votos obtenidos.**

SEGUNDA.- Tomando en consideración lo explicado en la conclusión anterior, me parece ilógico y absurdo que el Servicio Civil de Carrera, sea lo menos democrático en las mismas.

TERCERA.- Lo explicado es en virtud de que el amiguismo, el compadrazgo y el nepotismo imperan en la designación de plazas y en los ascensos correspondientes.

CUARTA.- El Servicio Civil de Carrera en las Delegaciones Políticas del Gobierno del Distrito Federal, no está manejado adecuadamente y no se apega a lo que la ley de la materia dispone.

QUINTA.- Es necesario que en las Delegaciones Políticas del Gobierno del Distrito Federal sea aplicable todo el marco jurídico referente al Servicio Civil de Carrera, a efecto de ser congruente con lemas como el de la honestidad.

SEXTA.- La Delegación Política es la base de la estructura política del Gobierno del Distrito Federal y como tal, ahí es donde debe generarse un sistema justo y equitativo.

SÉPTIMA.- Si en el desarrollo del presente trabajo de investigación he explicado que no se aplica el Servicio Civil

de Carrera, es porque al promover a personas a mejores plazas a personas que no han hecho méritos para ello, **se está mal aplicando el Servicio Civil de referencia.**

OCTAVA.- El Servicio Civil de Carrera debe permitir una movilidad laboral en el servicio público y en este momento resulta impostergable su aplicación legal, evitando la subjetividad en la aplicación.

NOVENA.- La Ley que regula el Servicio Civil de Carrera en las Delegaciones Políticas prevé que es de observancia general y a tal precepto deben sujetarse Gobierno y Servidores Públicos.

DÉCIMA.- En manos de los servidores públicos que laboran en el Gobierno del Distrito Federal exigir que el Servicio Civil de Carrera se aplique tal como está previsto en la Ley que lo regula, pues de lo contrario seguirá imperando el nepotismo, el compadrazgo y el amiguismo en la designación de mejores plazas laborales.

DÉCIMO PRIMERA.- A efecto de ser congruente con mi postura respecto a la aplicación de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, cabe proponer que por lo que se refiere al recurso de inconformidad **SEA RESUELTO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA COMO MÁXIMA AUTORIDAD EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2002.

BALELLA, Giovanni. Derecho del Trabajo. Ediar. Buenos Aires Argentina 1979.

BIELSA, Rafael. Principio de Derecho Administrativo. Editorial Roque De Palma. Buenos Aires, Argentina 1996.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Editorial Harla. México Distrito Federal 1993.

BUEN LOZANO, Néstor De. Derecho del Trabajo. 15ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2002.

CASTORENA, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1971.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.

DÁVALOS, José. Un nuevo artículo 123 sin apartados. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.

DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho mexicano del Trabajo. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1980.

DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 27ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.

FOLCH, José. Derecho Español del Trabajo. Editorial Bosch. Barcelona España 1997.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 36ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Editorial Ediar. Buenos Aires Argentina 1976.

GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. 8ª Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1995.

GRANIZO, Martín y otro. Derecho Social. Editorial Reus. Madrid España 1950.

GUERRERO VIRGEN, Rosa María. El servicio civil de carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. México Distrito Federal 1984. Abril-septiembre.

HUECK, Alfred. Compendio de Derecho del Trabajo. Revista de Derecho Privado. Madrid España 1978.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1º. Y 2º. Cursos. 2ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2002.

MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2005.

MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. Derecho Social. Editorial Porrúa. México 1967.

MORALES PAULIN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1995.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 27ª. Edición. Editorial Porrúa México Distrito Federal 2003.

RADBRUCH, Gustavo. Filosofía del Derecho. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid España Madrid España 1987.

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, Voz Burocracia. 9ª. Edición. Tomo A-ch. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México Distrito Federal 1996.

REYNOSO CASTILLO, Braulio. Curso de Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México Distrito Federal 1999.

SANTOS AZUELA, Héctor. VOZ DERECHO DEL TRABAJO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México Distrito Federal 1996.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1980.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

REGLAMENTO INTERIOR DE A SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Diario oficial de la federación. 25 de enero de 1983.

OTRAS FUENTES.

INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. Comisión de administración pública. México distrito federal 1977.

VOZ DELEGACIONALES POLÍTICAS. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo D-H. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996.

VOZ DERECHO DEL TRABAJO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo D-H. 9ª. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México, México Distrito Federal 1996.

VOZ NEPOTISMO. Enciclopedia Encarta. México 1995.

VOZ SERVICIO PÚBLICO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo P-Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996.

VOZ TRABAJADOR. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo P-Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996.